

2ej. 61



Universidad Nacional Autonoma de Mexico

Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Acatlan

" NACIMIENTO Y ORGANIZACION DEL I. M. S. S.
COMO CUMPLIMIENTO A LA VOLUNTAD DEL
CONSTITUYENTE REVOLUCIONARIO "

TESIS

Que para obtener el título de :

Licenciado en Derecho

P r e s e n t a :

GUSTAVO DOMINGUEZ RAMIREZ

México D. F.

1986





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

"Nacimiento y Organización del I.M.S.S. como cumplimiento a la voluntad del constituyente revolucionario."

CAPITULO I.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MEXICO CONTEMPORANEO.

1.1	El Constituyente de 1917	1
1.2	Reformas Constitucionales	7
1.3	Ley Federal del Trabajo	15
1.4	Acuerdos Internacionales	21
1.5	Ley del Seguro Social.....	26
1.6	Reformas Trascendentales a la Ley del Seguro Social	37

CAPITULO II.- LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DEL SEGURO SOCIAL, A CARGO DE UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

2.1	Naturaleza Jurídica del I.M.S.S.....	43
2.2	Sujetos distintos del I.M.S.S. encargados de proporcionar seguridad social.	64
2.3	Comparación del I.M.S.S. con Organismos similares en América Latina.....	77

CAPITULO III.-ESTUDIO DE LOS SEGUROS Y SERVICIOS QUE PROPORCIONA EL I.H.S.S.

3.1	Seguros previstos en Constitución de	
-----	--------------------------------------	--

1917 y en la Reforma de 1929.....	89
3.2 Seguros y Servicios contemplados en la - Ley del Seguro Social	91
3.3 Los Seguros de Carestia y Cesantía invo- luntaria (desempleo).....	117

**CAPITULO IV.- NECESIDAD DEL CAMBIO DE LA NATURALEZA JURIDI-
CA DEL ENTE ADMINISTRADOR DEL SEGURO SOCIAL.125**

CONCLUSIONES141

BIBLIOGRAFIA.....145

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

Se debe al Constituyente Revolucionario de Querétaro, la primera declaración mundial a rango constitucional de garantías sociales que correspondió a México, irrumpiendo el constitucionalismo social; y que a nuestra Carta Magna de 1917, haya correspondido el reconocimiento de los derechos sociales.

La Revolución Mexicana puso de manifiesto nuestros más añejos y agudos problemas y nuestras más apremiantes carencias, por lo que el Constituyente Revolucionario proyectó todo un programa reivindicatorio en favor de todos los -desposeídos y plasmar sus ideales, que no eran otros que -- los del pueblo mismo; en toda su magnificencia en los principios sociales de nuestra Carta Magna. Y que ha hecho posible que en nuestros días gocemos de paz y tranquilidad, y que nuestras relaciones con el Estado se realicen a través de Instituciones bien cimentadas y en un estado de derecho.

Una de las Instituciones nacidas de las ideas liberales, lo es sin duda el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene por finalidad, garantizar la salud, la asistencia médica, los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Siendo precisamente el Instituto Mexicano del Seguro Social, en cuanto a su nacimiento, estructura legal y actividad, los aspectos fundamentales que hacen de este una verdadera Institución a favor y para beneficio de la clase económicamente débil, considerada de gran importancia y de trascendencia para el desarrollo y garantía de la Seguridad Social.

CAPITULO I

"ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA SEGURIDAD
SOCIAL EN EL MEXICO CONTEMPORANEO".

1.1 EL CONSTITUYENTE DE 1917.

La tarea Legislativa Revolucionaria, encontró su digno marco de cristalización en Don Venustiano Carranza, Jefe de la Revolución Constitucionalista triunfante y encargado del Poder Ejecutivo, quien convoca a elecciones de Diputados Constituyentes, el 14 de Septiembre de 1916. El Congreso Constituyente se instaló el 1° de Diciembre del mismo año, habiéndose concluido sus funciones el 31 de Enero de 1917.

La elección de Diputados Constituyentes, se llevó a cabo, y resultaron electos verdaderos representantes de la clase obrera y del campesinado, quienes aunados con los revolucionarios integraron un Congreso Constituyente, que habría de dejar una marca imborrable en la historia Constitucional del País por su magnífica labor política y creación social.

(1).

Se atribuye al Ing. Felix F. Palavacini la idea de la creación de una nueva Constitución y que además, se la transmitiera a Don Venustiano Carranza, hablándole de la necesidad de convocar al Congreso Constituyente. El Ing. Palavacini sostenía que sólo así, se podría obtener la formalización de la Legislación Social emitida por el Primer Jefe Constitucionalista.

(1) Trueba Urbina, Alberto, "Derecho Social Mexicano, México, pág. 95.

Don Venustiano Carranza oyó las sugerencias de Palavacini, quien ya había emitido un folleto intitulado "Nuevo Congreso Constituyente", en el cual marcaba todas las ventajas - que se obtendrían con la creación de una nueva Constitución.

Por decretos, firmados por Carranza, de 14 y 19 de Septiembre de 1916, se convocó al pueblo para que de manera soberana, enviara a los Diputados representantes al Congreso Constituyente que habría de reunirse en la Ciudad de Querétaro el 1° de Diciembre de 1916.

Al mencionado Congreso, se instaló en Querétaro, a partir de la fecha señalada, concluyendo sus labores el 31 de Enero de 1917. En dos meses escasos, se elaboró la Carta Magna que nos rige actualmente.

Instalado en la Ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, abrió su período -- único de sesiones el día 1° de Diciembre de 1916, en donde el C. Primer Jefe, encargado del Poder Ejecutivo leyó un informe ante el Congreso, en el que al referirse a las Leyes sobre trabajo expuso lo siguiente:

"Con la facultad que en la Reforma de la Fracción XX del artículo 72 se confiere al Poder Legislativo Federal, para expedir Leyes sobre el Trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor

de la clase obrera y de todos los trabajadores, con la limitación del número de horas y trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender al cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y vejez; con la fijación del Salario Mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia, y para asegurar y mejorar su situación.

Con todas estas reformas, repito, espera fundadamente el Gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del País responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales, y que esto, unido a que las garantías protectoras de la libertad individual serán un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables, y que la división entre las diversas ramas del poder público tendrá realización inmediata, fundará la democracia Mexicana o sea el Gobierno del Pueblo de México por la cooperación espontánea, eficaz y conciente de todos los individuos que la forman, los que buscarán su bienestar en el reinado de la Ley y en el imperio de la justicia, consiguiendo que ésta sea igual para todos los hombres, que defienda todos los intereses legítimos y que ampare a -

Legislación amplia en materia de trabajo y que no querían abandonar este asunto a las Leyes orgánicas. Revolucionarios; pero ya previsores y precavidos, quisieron que quedase en la Constitución de la República, un capítulo de garantías sociales.

Plasmándose así la primera declaración a nivel Mundial y a rango Constitucional de garantías sociales que correspondió a México.

En la sesión del 23 de Enero de 1917, se desarrolló la discusión y aprobación del artículo 123; que en su Fracción - XXIX, estipuló:

"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 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".

Fue tan importante y de trascendencia mundial este avance Jurídico y Social, que pronto fue ejemplo de otras constituciones en el mundo, como la Alemana que fue promulgada dos años después de la nuestra; y de otras que incorporaron definitivamente la consagración de estos derechos sociales en el orden Constitucional.

El sistema de Gobierno emanado de la revolución, como consecuencia natural de un movimiento armado, ha madurado paulatinamente, tanto como consecuencia de la madurez de sus hombres, como de los principios de ese movimiento social; lo que se ha logrado hasta pasados algunos años donde llegó en forma definitiva a dar a nuestro País un estado de calma y un sistema de Gobierno sólido; cristalizándose los ideales revolucionarios del Constituyente de 1917.

1.2 REFORMAS CONSTITUCIONALES.

REFORMA DEL 31 DE AGOSTO DE 1929.

Por decreto del 31 de Agosto de 1929, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de Septiembre de 1929, se reformó la Fracción XXIX del artículo 123, apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando en los siguientes términos:

"Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invaliddez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos".

Esta reforma significo un cambio y a la vez un avance en el sistema y programas de la seguridad social en la República; ya que la misma permitía al Legislador crear un instrumento normativo del Seguro Social y al mismo tiempo dotarlo con carácter de obligatoriedad.

En cumplimiento de la norma Constitucional invocada, se -- crearon diversas Legislaciones sobre la materia, pero no -- fue sino hasta el año de 1941, que con la influencia de diversos expertos extranjeros y en especial del Doctor Checoslovaco Emilio Shoenbaum, se formuló un proyecto de Ley del Seguro Social Mexicano, y que fue sometido a la consideración del Comité Interamericano de Seguridad Social, en el -- Congreso celebrado en Santiago de Chile en el mes de Sep- -

tiembre de 1942.

Este proyecto fue aceptado por el referido organismo, por lo que siendo al entonces Presidente de la República, el C. General de División Manuel Avila Camacho, remitió al Congreso de La Unión el proyecto de Ley: Mismo que fue aprobado el 31 de Diciembre de 1942, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de Enero de 1943.

De esta manera se constituyó un servicio público nacional - con carácter obligatorio, y así mismo para la organización y administración del Seguro Social se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado -- así como de organismo Fiscal Autónomo, con la finalidad de proteger al trabajador y a su familia. Concretizándose así uno de los más altos propósitos de la Revolución Mexicana, tendiente a proteger a los trabajadores y a asegurar su - - existencia, su salario y su capacidad productiva.

EL APARTADO B DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Mucho se ha discutido sobre el artículo 123 elaborado por el Congreso de Querétaro, por cuanto que este regía sólo para los trabajadores contratados por particulares. Por nuestra parte, creemos fundadamente que la pretendida laguna en que vivieron los servidores públicos con anterioridad a la expedición del Estatuto de 1938, no fue sino una mera situación de hecho, provocada por el deseo de no reconocer la aplicabilidad del artículo en comento, para los servidores públicos.

Afirmamos lo anterior en razón de que si el Constituyente de Querétaro, hubiese estimado lo antrario, para nada hubiere tenido que hablar sobre los servidores públicos, simplemente hubiera reglamentado las bases del citado texto constitucional y dejado sujeta la situación de los servidores del Estado a las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que fuerán aplicables.

Lo anterior se desprende, de lo establecido en la Fracción XVIII, de tal artículo se establece claramente que las huelgas serían ilícitas, entre otros casos, cuando los huelguistas pertenecieran a los establecimientos o servicios que dependieran del Gobierno. De esta disposición se desprende que el trabajador del Estado si estaba sujeto a las prescripciones del artículo 123.

Para suplir tal "deficiencia", el Congreso Federal aprobó, en 1938, el "Estatuto de los trabajadores al Servicio de -- los Poderes de la Unión", y el 21 de Octubre de 1960, se -- adicionó al artículo 123 con el apartado "B", que contiene los principios rectores de la relación de trabajo entre el Estado y los servidores públicos. (3)

Los trabajadores al servicio del Estado, gozan de los beneficios de la Seguridad Social, implantados por la Fracción XI del inciso B del artículo 123 Constitucional, y por la - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Conforme al citado texto constitucional la seguridad social deberá organizarse sobre las siguientes bases mínimas:

A).- Cubrira los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

B).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el - derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

C).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán traba-- jos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un pe-- ligro para su salud en relación con la gestación; gozarán - forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fija-- da aproximadamente para el parto y otros dos después del -- mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su

(3) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. pág. 113.

empleo de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

D).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la Ley.

E).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familias.

F).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones ba ratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las ap ortaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vi vienda, a fin de construir depósitos en favor de dichos -- trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para -- que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e hi giénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pa gar pasivos adquiridos por estos conceptos. (4)

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Organismo encargado de la Seguridad Social, regu--

(4) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Legislación Federal del Trabajo Burocrático, México 1984, Pág. 14

lándose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento, conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

REFORMA DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1974

Por decreto del 27 de Diciembre de 1974, publicado en el --
Diario Oficial de la Federación el día 31 de Diciembre del
mismo año, se reformó la Fracción XXIX del apartado A, del
artículo 123 Constitucional, quedando en los términos si- -
guientes:

"Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y -
ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, -
de cesantía involuntaria del trabajo, de enfermedades y ac-
cidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encami-
nado a la protección y bienestar de los trabajadores, campe-
sinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus fami-
liares".

Esta reforma viene a ser una adecuación por parte del --
Estado, de las previsiones legales y sociales, respecto de
las cambiantes necesidades colectivas, al incorporar con ca-
rácter de obligatorio el seguro de guarderías y el de exten-
der la seguridad social, a aquellos sectores de la pobla- -
ción no protegidos por la Ley del Seguro Social.

La Ley Federal del Trabajo del 18 de Agosto de 1931, esta-
bleció la obligación de los patrones de proporcionar el ser-
vicio de guardería. Esta disposición alcanzó su cumplimien-
to en una mínima escala; por lo que el Ejecutivo Federal ex

pidió el reglamento del citado artículo, circunscribiendo - la obligación a los patrones que tuviesen a su servicio a - más de cincuenta mujeres.

En 1962 se reformó la Ley Laboral para establecer que los - servicios de guardería debían proporcionarse por el Institu - to Mexicano del Seguro Social, por considerar que dicho or - ganismo contaba con experiencia técnica y administrativa en la prestación de servicios sociales; pero por diferentes mo - tivos no se dió cumplimiento a lo preceptuado.

Es con la reforma a la citada Fracción XXIX, que al elevar al rango Constitucional el Seguro de guarderías, en que se da cumplimiento a una de las provisiones sociales más impor - tantes, y que protege en forma definitiva a las madres tra - bajadoras, y así mismo dió pauta para el efecto de extender los servicios de la seguridad social, tanto a trabajadores asalariados, como los que no son.

1.3 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El Congreso de la Unión, una vez reformado el artículo 123 de la Constitución para atribuirle la facultad legislativa, aprobó la primera Ley Federal del Trabajo, la cual fue promulgada el 18 de Agosto de 1931 y publicada el día 31 del mismo mes y año.

Se considera a la Ley Federal del Trabajo, como uno de los principales precedentes del nacimiento de la Ley del Seguro Social.

Para el efecto habremos de enunciar algunas de las principales características y efectos que tiene la Ley Federal del Trabajo, sobre la Ley del Seguro Social.

El artículo 12, Fracción I, de la Ley del Seguro Social, establece como sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

"Las personas que se encuentren vinculadas a otras -- por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón".

Por su parte la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 8° y 20°, establecen:

"Trabajador es la persona física que presta a otra, - física o moral, un trabajo personal subordinado".

"Se entiende por relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario".

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 170 establece derechos para las madres trabajadoras, que se relacionan con el capítulo IV de la Ley del Seguro Social, como veremos a continuación:

ART. 170.

FRACC. II.- Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis posteriores al parto.

FRACC. III.- Los períodos de descanso a que se refiere la fracción anterior se prorrogarán por el tiempo necesario en el caso de que se encuentren imposibilitadas para trabajar a causa del embarazo o del parto.

FRACC. V.- Durante los períodos de descanso a que se refiere la Fracción II, percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la Fracción III, tendrán derecho al cincuenta por ciento de su salario por un período no mayor de sesenta días.

Por su parte el artículo 109 de la Ley del Seguro Social, establece: La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero, el que recibirán -- cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos --

posteriores al mismo.

El artículo 111 de la Ley del Seguro Social nos dice que el goce por parte de la asegurada del subsidio establecido en el artículo 109 exime al patrón de la obligación del pago del salario íntegro a que se refiere la Fracción V del artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo hasta los límites establecidos por esta Ley.

Esto es, que cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social, paga el subsidio a la Madre trabajadora, el patrón queda exento de hacerlo, sin embargo existen dos posibilidades de que el patrón quede obligado por lo estipulado en la Fracción V del artículo 170:

I.- Cuando la madre trabajadora no tiene derecho al pago del subsidio por maternidad por parte del I.M.S.S., esto es, cuando de acuerdo al artículo 110 de la Ley del Seguro Social, se verifique que no haya cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales por el período de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio

Que no se haya certificado por el I.M.S.S., el embarazo y la fecha probable del parto. Ejecute la trabajadora, mediante retribución labores durante el período del subsidio.

II.- Cuando la madre trabajadora exceda del salario límite señalado por la Institución, esto es, más de diez veces del

salario mínimo marcado por cada región.

El artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo estipula que los servicios de guardería infantil, se prestarán por el I.M.S.S., de conformidad con su Ley y disposiciones complementarias, (Capítulo VI de la Ley del Seguro Social).

El artículo 277 de la Ley Federal del Trabajo, es preciso al declarar que los contratos colectivos de los trabajadores de maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal, podrá estipularse que los patrones cubran un porcentaje sobre el salario de los trabajadores a fin de -- que se constituya un fondo de pensiones, jubilaciones o de invalidez, que no sea consecuencia de un riesgo de trabajo. Las cantidades correspondientes se entregarán por los patrones al I.M.S.S., y en caso de que éste no acepte, a la Institución Bancaria que se señale en el propio contrato colectivo.

Este precepto tiene relación directa con lo establecido en el capítulo V, "de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte", de la Ley del Seguro Social.

El título noveno, referente a los riesgos de trabajo, contiene disposiciones que repercuten de diversas maneras en el régimen obligatorio del Seguro Social.

La Ley Federal del Trabajo en sus artículos 473, 474, 475 y 476 nos definen lo que debemos entender por riesgo de traba

jo, accidente de trabajo y enfermedad de trabajo.

Estos mismos conceptos se repiten en los artículos 48, 49 y 50 de la Ley del Seguro Social.

Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio con motivo -- del trabajo (artículos 473 Ley Federal del Trabajo y 48 Ley del Seguro Social).

Accidentes de trabajo es toda lesión orgánica o perturba- -- ción funcional, inmediata o posterior, o la muerte produci- -- da repentinamente en ejercicio, o por motivo del trabajo -- cualesquiera que sean el lugar y del tiempo en que se presen- -- te.

También se considera accidente de trabajo el que se produz- -- ca al trasladarse el trabajador, directamente de su domici- -- lio al lugar de trabajo y de éste a aquel (Artículo 474 de Ley Federal del Trabajo y 49 de la Ley del Seguro Social).

Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o mo- -- tivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se -- vea obligado a prestar sus servicios (Artículos 475 Ley Fe- -- deral del Trabajo y 50 Ley del Seguro Social).

En todo caso serán consideradas enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo en su artículo -- 513 (Artículos 476 Ley Federal del Trabajo y 50 Ley del Se-

guro Social).

Otro concepto que toma la Ley del Seguro Social de su similar del trabajo, es el referente al salario, ambas coinciden en que por salario se debe entender los pagos hechos al trabajador en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad que se entregue al trabajador por su trabajo (Artículos 84 de la Ley Fedetal del Trabajo y 32 de la Ley del Seguro Social).

Ambas Leyes continen una norma proteccionista al salario mínimo, la del trabajo en su artículo 97 nos dice que los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, salvo en los casos de disposición judicial y por concepto de INFUNAVIT.

La Ley del Seguro Social obliga al patrón a pagar la cuota señalada para los trabajadores, en los casos en que éstos perciban el salario mínimo. (Artículo 42 de la Ley del Seguro Social).

Las relaciones e interdependencia que guarda una Ley con respecto de la otra, son para el efecto de no entorpecerse en su aplicación; y de esta manera guardar concordancia en sus principios básicos como son los criterios y conceptos de salario, enfermedad general o profesional, riesgo de trabajo y seguros.

1.4 ACUERDOS INTERNACIONALES.

Los Organismos Internacionales han ofrecido posibilidades para el mejoramiento en los sistemas de seguridad social, mediante la adopción de convenios y recomendaciones que de alguna manera, han venido influyendo en la evolución de los Seguros Sociales. Esto ha permitido recopilar una serie de principios que en algunos casos reafirman el criterio de integración de las prestaciones clásicas con servicios sociales específicos y de manera general plantean la coordinación de los organismos de seguridad social.

A continuación haremos referencia a los textos y resoluciones más significativas:

Desde el inicio de sus actividades la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reflejó en sus responsabilidades normativas la importancia de la asistencia en el marco de la seguridad social, tal como se expresa en su constitución de 1919, en cuyo preámbulo social quedo establecido como objetivo y propósito la protección del trabajador contra los accidentes del trabajo y demás contingencias. Así desde su creación, resalta la preocupación tradicional de la O.I.T., por cubrir las necesidades de la asistencia médica de los trabajadores, así como de sus familiares a cargo; en una época en que los programas colectivamente organizados para éste propósito, ni eran adecuados ni se solían aplicar.

La primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile; se estableció primordialmente la necesidad de crear un organismo encargado de planear y promover el desarrollo de la seguridad social, así como - dar en forma profusa un intercambio de experiencias, informaciones y estudios de importancia sobre este objetivo.(5)

Así mismo se enunciaron algunos conceptos amplios de la política de seguridad social, que requerían la conjunción de diversas medidas y servicios sociales, tales como el mantenimiento de un alto nivel de empleo, la necesidad de incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir-- las equitativamente, el mejoramiento de la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias.

En la misma conferencia se acordó en la sesión del día 14 - de Septiembre de 1942: "La iniciativa Mexicana del Seguro - Social obligatorio merece su aprobación y aliento, porque - constituye un Código de Seguridad científicamente elaborado, con todas las perspectivas de viabilidad en su realización, al par que representa una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social, en beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la Nación Mexicana". Otro antecedente al que conviene referirse, por su gran - -

(5) Memoria de labores, tomo II Edic. del C.I.S.S., pág. 236.

trascendencia es la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dejó claramente definido el derecho de todo individuo a la seguridad social al plasmar en sus artículos 23 y 25 lo siguiente:

"Artículo 23; toda persona tiene derecho al trabajo".

"Artículo 25; tiene así mismo derecho a los seguros de enfermedad, invalidez, vejez, muerte y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Así mismo se estableció concretamente el derecho de toda persona, como miembro de la sociedad, a la seguridad social, así como a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, inherentes a la dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad, además, entre otras garantías sociales, se reconocen los derechos al descanso, el disfrute del tiempo libre, a vacaciones periódicas pagadas, al goce de un nivel de vida adecuado, que asegure al individuo y su familia la salud, el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

La conjunción armónica de estos derechos involucran un concepto renovado de la dignidad y el bienestar humano como base de una automática promoción social. En efecto, tanto la seguridad social como salud, la educación, la vivienda y el

desarrollo de la comunidad, conciernen al mejoramiento de las posibilidades individuales y colectivas. Dentro de esta tendencia, la seguridad social, además de un derecho en orden a la garantías enunciadas en la declaración precedente citada, representa también un factor de unidad y de coordinación para el desarrollo de diversos servicios sociales armonizados en una acción sistemática, para abolir las necesidades y la inseguridad social, en cualesquiera de sus manifestaciones.

Después de la Segunda Guerra Mundial se produjo una revisión doctrinal de los principios clásicos en materia de previsión y bienestar sociales, en consonancia con los ideales de una sociedad en transformación y la aspiración generalizada por una redistribución más justa y equitativa de los frutos, y el crecimiento económico. La declaración de Filadelfia, aprobada por la Organización Internacional del trabajo en 1944, definió las metas de generalización de la seguridad social como un derecho de los trabajadores o de las personas en el plano nacional, modificándose así la concepción tradicional de los seguros sociales clasistas. De esta manera quedó afirmado el principio de una protección universal y, por consiguiente, el papel de la seguridad social como un mecanismo de redistribución de la renta nacional. A partir de este momento, las tendencias legislativas muestran una integración cada vez más extensa de las catego

rias sociales protegidas, tales como: trabajadores asalariados, trabajadores autónomos, profesionales libres, campesinos y demás sujeto de aseguramiento.

Así mismo se contempló también la aplicación de medidas complementarias, aparte de la cobertura de las contingencias - por los sistemas contributivos clásicos, para la atención - de diversas necesidades sociales básicas, esto es: Organización de comedores escolares, viviendas baratas, asistencia médico - quirúrgicas, asignaciones familiares, etc. Al mismo tiempo preve entre las prestaciones de seguridad social la concesión de pagos suplementarios para atender necesidades extraordinarias o sufragar la ayuda de terceros en caso de invalidez o vejez.

En la VIII Asamblea General de la AISS (Ginebra, 1947), se aprobó la resolución relativa a la integración de las prestaciones de seguridad social con otras medidas complementarias, tales como ; asignaciones familiares, reeducación profesional y ampliación de los cuidados médicos dentro de una política nacional de salud para toda la población, incluyendo la coordinación con diversos servicios sociales. Posteriormente en la XII Asamblea General (México 1955), se fijaron las pautas tendientes a proporcionar una ayuda eficaz a los grupos familiares.

1.5 "LEY DEL SEGURO SOCIAL"

Como ya ha quedado expresado, se debe al Congreso Constituyente de 1917, la reglamentación de la seguridad social en México; que estipuló en la Fracción XXIX del artículo 123, "Se consideran de utilidad pública el establecimiento de --- cajas de seguros, de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de accidentes y otros confines análogos, los gobiernos, tanto Federal como locales deberfan fomentar la organización de instituciones para difundir la -- previsión social". Por lo que representó dentro del orden jurídico una innovación trascendental, no sólo para nuestro país sino para el mundo entero, al reglamentar el mandamiento constitucional de protección de los derechos laborales, en normas de orden público, que rompía con la tradicional - reglamentación del derecho privado al incorporar estos derechos al orden público a través de un mandamiento Constitucional.

En cumplimiento de la norma constitucional se crearon diversas legislaciones sobre el particular, como por ejemplo:

En el año de 1919, se formuló un Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, que proponía - la creación de Cajas de Ahorro y de Seguros Populares de invalidez, de vida, la cesantía involuntaria de trabajo y -- otros con fines análogos. (6)

(6) Arce Cano Gustavo, "Los Seguros Sociales en México", pág. 25.

En el artículo 221 del Código del Trabajo del Estado de -- Puebla (1921), se estableció que los patrones podrían substituir el pago de los indemnizaciones por riesgos profesionales asegurando a sus trabajadores en instituciones de seguros legalmente establecidos. Idéntica disposición se encuentra en el Código del Estado de Campeche de 1924, en su artículo 290.

Las Leyes del Trabajo de Tamaulipas y Veracruz, de 1925, establecían una modalidad de los seguros voluntarios. De igual manera las Leyes Laborales de Aguascalientes e Hidalgo, previenen la instauración de seguros.

Otro intento de seguros en beneficio de los trabajadores - fue el proyecto presentado por el Presidente Portes Gil al Congreso, que en su artículo 368, establecía el seguro casi en la misma forma que el artículo 221 del Código del -- Trabajo de Puebla, antes citado. (7)

El primer intento serio de implantar el Seguro Social en - México lo realizó en 1921 el General Obregón, entonces Presidente de la República, con su proyecto enviado al Con-greso, y que estatufa un Seguro de carácter voluntario. El movimiento en pro de los Seguros Sociales continuó, y en - 1929, fue modificada la Fracción XXIX del artículo 123 - - Constitucional; al establecer dicha Fracción lo siguiente:

"Se considera de utilidad pública la expedición de -

(7) Arce, Op-Cit. pág. 26 y 27.

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".

Años más tarde, y con motivo de la expedición de la Ley Federal del Trabajo, vigente a partir del 1° de Enero de - - 1935, se adoptaron muchas prestaciones en favor de los trabajadores, en tanto se expedía la Ley del Seguro Social; - situación que se dió, con la publicación y observancia, y expedición el día 31 de Diciembre de 1942.

Para el efecto, fue necesaria la creación de un organismo - que se encargara de regularizar y otorgar una seguridad social a la población Mexicana, la que encontramos en forma - organizada a través del Acuerdo Presidencial del 2 de Junio de 1941, con la Creación de la Comisión Técnica del Seguro Social expuesta en el Decreto respectivo, a través de seis considerandos y siete artículos:

PRIMERO: El primero de Diciembre de 1940, al asumir la Primera Magistratura de la Nación, el Ejecutivo adquirió el -- compromiso de que las Leyes de seguridad social protegerían a todos los Mexicanos en las horas de adversidad en la ve-- jez, para sustituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir. Tal compromiso obedeció al deseo de realizar los anhelos consagrados en la - - Fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que conside-

ra de utilidad pública la expedición de una Ley de Seguros Sociales; de acatar el mandato contenido en el artículo 8° transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros, que obliga al Ejecutivo de la Unión, a dictar las medidas complementarias de la Ley que sean procedentes para establecer el Seguro Social; y de hacer efectivo el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo, que previene que los patrones podrán cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su costa, al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización.

SEGUNDO: Estos anhelos y obligaciones parecen más imperiosos, si se considera que todos los países de Europa y aproximadamente un 90% de la población del Continente Americano poseen una legislación de Seguros Sociales, mientras que México constituye una excepción que no es acorde con el sentido social de un movimiento popular, con su evolución política y legal y con la tendencia revolucionaria de proteger al pueblo productor.

TERCERO: La Oficina Internacional del trabajo ha venido haciendo a todos los Países múltiples recomendaciones en materia de seguros y prevención social, que ha sido cuidadosamente acatadas por la mayoría de ellos, y no existe razón para que México permanezca al margen de este movimiento social al que se han adherido la mayor parte de los pueblos civilizados.

CUARTO: El establecimiento del Seguro Social tema abordado frecuentemente en las reuniones de trabajadores y patrones, y en ellas se ha concluído por pedir el establecimiento inmediato de un régimen de seguros sociales.

QUINTO: El segundo plan sexenal, en el artículo 22 del capítulo de trabajo y previsión social, estipula que: "durante el primer año de vigencia de este plan, se expedirá la Ley de Seguros Sociales que deben cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes".

SEXTO: Esta situación obliga al Ejecutivo a mi cargo presentar en el próximo período ordinario de sesiones, al Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley de Seguros Sociales, y para el mejor cumplimiento de esta obligación, que implica múltiples problemas económicos y técnicos y afecta vitales intereses de la economía nacional que es necesario atender con todo cuidado y con la mayor eficacia el Ejecutivo considera que el desarrollo de los estudios preparatorios que habrán de culminar con la elaboración, de la iniciativa de Ley que presentará ante las cámaras, deben participar técnicos especializados en la materia y representantes de los diversos sectores sociales cuyos intereses se relacionan directamente con el sistema. Es por esto que el Ejecutivo considera conveniente que funcione una comisión adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que es la dependencia a la que por Ley corresponde estudiar este -

problema, comisión que estará integrada por delegados de diversas Secretarías de Estado, cuyas funciones en alguna forma tienen estrechos nexos con la cuestión del Seguro Social; así como por representantes de sectores obreros y patronales, que son quienes llevarán al seno de la misma, la voz informativa emanada de los sectores sociales a los que pertenecen: Por todas las consideraciones expuestas he, tenido a bien dictar el siguiente:

A C U E R D O :

ARTICULO I.- Se crea una Comisión Técnica que tendrá por objeto la elaboración del proyecto de Ley de Seguros Sociales, teniendo como base el ante-proyecto formulado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

ARTICULO II.- Dicha Comisión Técnica estará integrada por delegados de la Secretaría del 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.

ARTICULO III.- Las decisiones de la Comisión, serán tomadas a mayoría de votos de los delegados de las dependencias oficiales.

ARTICULO IV.- Para los efectos del Artículo 2º, el C. Se--

cretario del Trabajo CONVOCARA a las organizaciones obreras y patronales que a juicio de dicha dependencia deban estar representadas en la Comisión.

ARTICULO V.- Será Presidente de la Comisión el Delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

ARTICULO VI.- Con el carácter de asesores de la Comisión -- participarán en los trabajos de la misma, los técnicos designados por las dependencias oficiales.

ARTICULO VII.- La Comisión funcionará hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la Ley de Seguros Sociales. Los miembros de la Comisión no percibirán ninguna retribución -- por el desempeño de su encargo.

Del anterior acuerdo es manifiesta la preocupación de los -- Gobernantes de cumplir con los compromisos consagrados en -- la Constitución y además, por situación de época, los Paí-- ses de Europa y gran parte de América, tenían casi en su totalidad Legislaciones e Instituciones de seguridad social, así como las recomendaciones emitidas por la Organización -- Internacional del trabajo; logrando con este Decreto el primer paso firme para cumplir con el mandato Constitucional -- de 1917 y de la Reforma de 1929.

El proyecto de referencia, con insignificantes reformas, -- fue enviado por el Señor Presidente al Congreso de la Unión y después de los trámites Legales se convirtió en Ley por --

decreto de fecha treinta y uno de Diciembre de 1942.

Principales características de la Ley del Seguro Social:

La Ley del Seguro Social en su Artículo 4° señala lo siguiente:

"El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos". (8)

La institución pública encargada de prestar el servicio público (Art. 4°), será conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° de la Ley en comento:

"La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social".

El Instituto Mexicano del Seguro Social, actúa por medio de sus órganos que son: (Art. 246).

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

(8) Moerno Padilla Javier, "Ley del Seguro Social", pág. 32.

El artículo 6º de la Ley del Seguro Social, considera que el mismo se clasifica en dos rubros.

I.- El Régimen Obligatorio; y

II.- El Régimen Voluntario.

El régimen obligatorio comprende los seguros de: (Art. II).

I.- Riesgos de trabajo.

II.- Enfermedades y maternidad.

III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y

IV.- Guarderías para hijos de aseguradas.

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I.- Toda persona que se encuentre vinculada a otra por una relación de trabajo, cualquiera que sea la causa y la naturaleza jurídica del acto que le de origen.

II.- Los miembros de sociedades cooperativas, cualquiera que sea su ramo, siendo éstas de producción.

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios.

IV.- Los trabajadores en industrias familiares, así como los independientes; y

V.- Los patronos, personas físicas, con trabajadores -- asegurados a su servicio.

Como se verá, prácticamente todo individuo, fuere cual fue-

re su profesión u oficio cae dentro del supuesto de la norma y por lo tanto debe considerarse como sujeto de aseguramiento del régimen obligatorio del Seguro Social.

Régimen voluntario:

El instituto permite que se contraten seguros que no están ubicados en el marco de la Ley sino en la voluntad de las partes contratantes, con objeto de aprovechar la infraestructura que tiene el referido organismo y poder ampliar los servicios a personas que no están expresamente comprendidas en el ordenamiento respectivo o que pierden su calidad de derechohabiente.

Seguros facultativos; artículo 225, de la Ley del Seguro Social:

"La contratación de los Seguros facultativos se sujetará en todo caso a las condiciones y cuotas que fije el Instituto.

Las cuotas relativas se reducirán en un cincuenta por ciento cuando se trate de hijos de asegurados en el régimen obligatorio, mayores de dieciseis y menores de veintiun años, que no realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional".

Seguros adicionales: (Art. 226).

"El Instituto podrá contratar seguros adicionales pa-

ra satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los -
contratos-Ley o en los contratos colectivos de trabajo que
fueren superiores a las de la misma naturaleza que estable-
ce el régimen obligatorio del Seguro Social",

Del Régimen Financiero: (Sistema Tripartita).

Artículo 176.- Los recursos necesarios para cubrir las - -
prestaciones y los gastos administrativos del seguro de in-
validez, de vejez, de cesantía en edad avanzada y por muer-
te, así como para la constitución de las reservas técnicas,
se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los
patrones, los trabajadores y demás sujetos y de la contribu-
ción que corresponda al Estado.

1.6 REFORMAS TRASCENDENTES A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

La Ley del Seguro Social ha sufrido reformas de vital importancia, siempre acordes con las necesidades del momento, lo que ha constituido un avance en la integración de la seguridad social, con el objeto de que su aprovechamiento no sea prerrogativa de una minoría, sino que llegue a abarcar toda la población, incluso a los sectores marginados, sumamente urgentes de protección frente a los riesgos vitales.

Una de las más importantes reformas, lo es sin duda la reforma del artículo 135, del 4 de Noviembre de 1944; al establecer que el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene el carácter de Organismo Fiscal Autónomo; con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos de conformidad con lo establecido en la misma Ley del Seguro Social.

Al investir al Instituto como autoridad Fiscal, para el cobro de las cuotas obrero-patronales, consecuentemente quedo facultado para ejercitar la facultad económica coactiva, -- misma que hasta entonces había sido conferida al poder público para el cobro de los tributos.

En el año de 1947, se reforma la clasificación de los grupos de cotización tomando como base la distribución de los salarios y el alza de precios, ampliandose los grupos de co

tización en dos más.

Con la reforma del año de 1949, se trató de establecer el equilibrio financiero en el seguro de enfermedades generales y maternidad, que se encontraba desfinanciado desde su inicio, por la implantación inmediata de los servicios médicos, farmacéuticos y hospitalarios; aumentando la prima de esta rama de seguro desde el 6% de salario promedio, hasta el 8%.

Así mismo se modificaron los métodos de inscripción de asegurados y beneficiarios, con el objeto de tener un registro continuo de sus derechos, es decir se trató de establecer una reorganización técnica en el sistema de afiliación.

La reforma de diciembre de 1956, facultó al Instituto, para proporcionar servicios médicos, educativos y sociales a los asegurados, con el objeto de prevenir la realización de un estado de invalidez, cuando las prestaciones del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad no fueran los adecuados.

Como consecuencia de esta reforma, se establecieron los centros de seguridad social para el bienestar familiar, con el objeto de elevar el nivel de vida de la clase trabajadora.

La reforma de 1963, produjo un gran avance al establecer -- por decreto Presidencial, el Seguro Social obligatorio, a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores.

El 26 de febrero de 1973, fue promulgada una nueva Ley del Seguro Social, que derogaba a la de 1943, por medio de la cual se logró una integración más completa en el sistema nacional de la seguridad social.

Se rompió con el principio de implantación territorial sucesiva, al implantarse en toda la República el régimen del Seguro Social obligatorio, y facultando al Instituto Mexicano del Seguro Social, para; por simple extensión, iniciar sus servicios en los lugares donde no hubiere sido declarada --operante tomando en cuenta para ello las condiciones sociales y económicas de cada región.

Se ampliaron las ramas del Seguro Social en cinco:

- A) Riesgos de trabajo.
- B) Maternidad y enfermedades no profesionales.
- C) Cesantía en edad avanzada, invalidez, vejez y muerte.
- D) Guarderías.
- E) Servicios Sociales.

Con el fin de facilitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio, se dispuso que quienes dejaran de pertenecer a dicho régimen y que desearan seguir protegidos por él; lo podrían hacer siempre y cuando hubieran cotizado durante cien semanas, requisito que con una nueva reforma quedó en un mínimo de cincuenta y dos semanas.

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio, constituyó una verdadera innovación, ya que permitió ampliar los servicios de protección a personas y grupos que no habían podido disfrutar de los beneficios que ofrecía el sistema.

En la reforma a la Ley, en el año de 1974, se reformó el párrafo segundo de la Fracción VI del artículo 13, señalándose que el Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto determinará por Decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social de los sujetos de aseguramiento comprendidos en el propio artículo, -- así como de los trabajadores domésticos.

Se estableció el derecho a servicios médicos para los hijos de asegurados mayores de 16 años, que debido a enfermedad crónica, defecto físico o psíquico no pueden mantenerse por sí mismos, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen. También se amplía los servicios médicos a hijos de pensionados por una incapacidad, hasta los veinticinco años, si continúan estudiando en planteles del sistema educativo nacional y hasta en tanto no desaparezca la incapacidad física que les afecte.

También se establece el derecho a las prestaciones médicas del esposo o concubina de la asegurada (pensionada, respectivamente, que se encuentren totalmente incapacitado para trabajar.

En el caso de que al iniciarse la pensión de orfandad, el huérfano lo fuera de Padre o Madre, y posteriormente falleciera el otro progenitor, la pensión de orfandad se aumentará del 20% al 30% a partir de la fecha del fallecimiento -- del ascendiente.

Se mejoraron las cuantías básicas y los incrementos anuales, en los seguros de invalidez y de vejez, consistente en un aumento acumulado de cerca del 15% en las cuantías básicas y del 50% en los incrementos anuales.

La reforma contenida en la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones en materia fiscal para el año de 1982, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, reformó el artículo 271 estableciendo que las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente al Instituto Mexicano del Seguro Social, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto a través de Oficinas para cobros del citado Instituto, así mismo las Oficinas Federales de Hacienda para cobros del Seguro Social que se encuentren funcionando a la entrada en vigor de la citada Ley, pasarán a depender del Instituto como Oficinas para cobros del Seguro Social.-- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el propio -- Instituto tomarán las medidas necesarias para hacer dicha -- transferencia.

También se estableció que los trabajadores que se encontra-

ran prestando sus servicios en las Oficinas Federales de Hacienda para cobros del Instituto Mexicano del Seguro Social, al iniciarse la vigencia de la Ley citada, tendrían de un plazo de sesenta días para optar por su reubicación en alguna otra dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien, podían optar por incorporarse como empleado del propio Instituto. En cualquier caso, se estableció que no se afectarían sus percepciones económicas ni los derechos de antigüedad que hubieren adquirido.

Como podemos ver todas y cada una de las reformas efectuadas a la Ley del Seguro Social, han sido con la firme intención de integrar cada día más la seguridad social nacional, con el objeto de proteger a las clases más necesitadas y el de elevar el nivel de vida tanto del asegurado, como de sus beneficiarios.

C A P I T U L O I I

"LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DEL
SEGURO SOCIAL, A CARGO DE UN ORGANIS-
MO DESCENTRALIZADO".

2.1 NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El fundamento jurídico del Seguro Social, se haya consagrado en el artículo 123, Fracción XXIX, del apartado "A", de la Carta Magna, al establecer: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus familias. (9)

El principio de utilidad pública se reitera en el artículo 4º de la Ley del Seguro Social, en los términos siguientes: "El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

El artículo 5º de la propia Ley señala: "La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social. (10)

(9) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pág. 104

(10) Moreno Padilla Javier, Op. Cit. Pág. 32.

Dado que la propia Ley confiere al I.M.S.S., el carácter de organismo público descentralizado, y el mismo constituye un servicio público nacional, debemos de considerar que se entiende por servicio público.

Con motivo de la vida del hombre en sociedad, surgen necesidades cada vez más complejas, las cuales pueden ser resueltas por la actividad particular, otras veces el grupo social considera que la satisfacción es de la competencia de los organismos oficiales, originando el establecimiento de los servicios públicos.

Tomando en consideración que los tratadistas de Derecho Administrativo, reconocen que no existe una definición de servicio público aceptada en forma unánime; por lo que consideramos necesario esbozar el criterio de los autores más destacados en la materia, así como el concepto que sobre servicio público asienta el Tribunal Fiscal de la Federación y la Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Doctor Andrés Serra Rojas, expone su criterio de Servicio Público, en los siguientes términos: "El servicio público es una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro- la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultu--

al y sujetas a un régimen de policía". (11) El maestro Serra Rojas, considera como elementos del servicio público -- los siguientes: (12)

a.- Es una creación del Estado el cual tiende a su organización y funcionamiento con los elementos que le son necesarios. Una decisión del poder público resuelve que una actividad, una necesidad colectiva se reconoce indispensable, - sea de la sociedad en su conjunto o de un grupo de usuarios determinados.

b.- Mediante una organización de interés público dotada - de personalidad y de medios económicos adecuados. Esta organización técnica ofrece el servicio en una forma regular, continua, aprovechando un conjunto de conocimientos y actitudes metódicamente organizadas.

c.- El servicio debe ofrecerse al público, principalmente sin la idea de lucro, aunque algunos servicios públicos, y los de tipo industrial y comercial requieren un régimen financiero adecuado; o tasas exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación.

d.- Este servicio debe estar dotado de medios exorbitantes del derecho común y gobernado por reglas de policía, en general del derecho público, entre otras las del poder de -

(11) Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo", 3a. Edición pag. - 122.

(12) Andrés Serra Rojas, Op. Cit. Pág. 123 y siguiente.

policía del Estado.

e.- Los servicios públicos pueden estar en determinadas - circunstancias en manos de los particulares, para este caso, el Estado puede rodearlo de la mismas seguridades y prerrogativas del poder público, sin destruir sus propósitos comerciales o industriales, y reconociendo el derecho de los usuarios.

f.- El poder público se reserva el control del servicio público, su tutela o patronato en los términos que prescriben las Leyes que organizan ese servicio.

El Doctor Gabino Fraga, define al servicio público: "Como - una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de orden material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les impongan adecuación, regularidad o uniformidad". (13)

El maestro Fraga no participa de la doctrina Francesa de fines del siglo XIX, que consideraba al servicio público como sustento de todas las instituciones administrativas, por -- las consideraciones siguientes:

a.- En la doctrina Francesa, la idea del servicio público no corresponde a un concepto bien esclarecido.

b.- La noción de servicio público es puramente teórica, -

(13) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", 9a. Edición, pág. 22.

sin estar de acuerdo con la realidad.

c.- El concepto no ampara toda la actividad del Estado -- que pretende comprender.

d.- Queda incluida una parte de la actividad de los particulares.

e.- Porque existe otra noción (atribución) que, sin tener los inconvenientes enumerados, sustituye en todos sus aspectos la función que se atribuye a la de servicio público.

A continuación el autor de referencia, alude al régimen jurídico aplicable a las prestaciones que entraña el servicio público; este régimen comprende tres principios:

PRIMERO.- El principio de la adaptación que significa que el servicio debe plegarse a la necesidad que esta destinado a satisfacer y adoptar las variantes que señalen los avances y descubrimientos técnicos.

SEGUNDO.- El principio de la regularidad y continuidad, implica que el servicio debe proporcionarse en tales condiciones.

TERCERO.- El principio de la igualdad, denota que el servicio puede tener acceso a todas aquellas personas que lo precisen, en igualdad de condiciones, sin que se puedan hacer discriminaciones. (14)

(14) Gabino Fraga, Op. Cit. pág. 22.

Por su parte, Enrique Sayaguez Laso, define al servicio Público, diciendo: "Que es el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa o indirectamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público.

Este tratadista enumera las características de los servicios públicos, de la siguiente manera:

- a.- Dada la naturaleza y trascendencia de las necesidades colectivas que satisfacen, deben prestarse en todo momento en forma ininterrumpida.
- b.- Su prestación debe ser con regularidad, pudiendo en todo momento modificarse o reorganizarse su funcionamiento.
- c.- Al estar dirigida directa o inmediatamente al público, todas las personas pueden utilizarlo en igualdad de condiciones.
- d.- Es obligatoria la prestación del servicio, sin hacer distinción de personas. Tampoco puede suspenderse o suprimirse el servicio a quienes lo están utilizando, salvo casos justificados y conforme a la propia reglamentación del servicio. (15)

La segunda sala del Tribunal Fiscal de la Federación, (16) fijó el concepto de servicio público, en los términos siguientes:

(15) Enrique Sayaguez Laso. "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo 1953, Pág. 65.

(16) Ernesto Flores Zavala. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" 10a. Edición, México 1968, pág. 13 y siguiente.

"Conviene a determinar cuál es el concepto jurídico de una empresa concesionaria de un servicio público y consecuentemente cual es la noción correcta de un servicio público. La concesión de servicio público es "el acto por el cual un particular se compromete a asegurar, a sus expensas, riesgos y peligros, el funcionamiento de un servicio público mediante una remuneración que consiste normalmente en los beneficios que él derivará de la explotación del servicio, generalmente de las tasas que queda autorizado para percibir de los usuarios del servicio". (Blondeau: La Concesión de Service Publique, página 54). A su vez, el servicio es "una organización que suple la insuficiencia de la iniciativa privada por el empleo eventual de prerrogativas del poder público, para asegurar la satisfacción regular y continua de una necesidad colectiva". (Philippe Conte: - Essay d'une theorie D'ensemble de la Concession de Service Publique, página 2). Es de tal naturaleza, que no puede ser realizado completamente sin la intervención de la fuerza gobernante (Leon Duguit, Droit Constitucional, 11 pág. - 61). No hay, pues, servicio público ni por tanto concesión de servicio público por el solo hecho de que determinada empresa tome a su cargo como parece que sostiene la autoridad demandada, una obra de interés colectivo o que afecta a un grupo más o menos numeroso de personas. Se requiere que se trate siempre de una actividad mediata o inmediata estatal

y, por lo que hace en concreto a la concesión del servicio público, es preciso que medie una delegación por parte del Estado de una actividad que él podría tomar directamente - a su cuidado para la satisfacción de una necesidad colectiva en la que podría emplear procedimientos de derecho público". En otra parte del mismo fallo se dice: "Aún cuando una asociación de productores actúe con una autorización del Estado, se estará frente a una forma de actividad privada sujeta al control del Estado y no de actividad pública - entregada por delegación al cuidado de un particular, por lo que no puede hablarse de un servicio público, ni como es obvio, de una empresa concesionaria de un servicio público".

Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el concepto de Servicio Público:

Servicio Público.- (17) En Derecho Administrativo, se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable para que un servicio se considere público, -- que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados

(17) Sem. Jud. de la Fed. Tomo XV. pág. 1251 y siguiente.

por el poder público y formen parte de la administración, - quedando sujetos al estatuto respectivo, o en otros términos al conjunto de reglas que norman los deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran: la obligación de otorgar protesta antes de entrar en posesión de su cargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada forzosamente por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de egresos.

Como fácilmente podrá advertirse, en esta ejecutoria la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se refiere al Servicio Público a cargo directo del Estado.

SERVICIO PUBLICO.- (18) Por servicio público, se entiende toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva, económica o cultural para cuya satisfacción es indispensable desarrollar un esfuerzo regular, contínuo y uniforme. Aunque por regla general esos servicios están encomendados al poder público, hay veces que por razones económicas son encomendados a organismos descentralizados, pero no por ello cambia la naturaleza del servicio público.

Como es de notarse en esta ejecutoria, el Estado delega en ocasiones a organismos descentralizados la Facultad de suministrar un servicio público.

La Administración Pública reviste dos formas de ejercicio -

(18) Sem. Jud. de la Fed. Tomo XV, pág. 1498.

que son:

I.- La Centralización, y

II.- La Descentralización.

La Centralización es el régimen administrativo cuya característica principal estriba en que los órganos encargados de la Función Administrativa se encuentran subordinados a un nivel de Jerarquía en relación con un Poder Central, que es el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, quién fungirá como el más alto Funcionario dentro de ese orden Jerárquico.

Las características de la centralización son las siguientes:

I.- El Estado, representante del poder, es quien tiene personalidad jurídica.

II.- Es un sistema de coordinación entre los órganos que la integran (Presidente de la República, Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, etc.)

III.-El Poder Ejecutivo, es quien tiene las facultades de mando.

IV.- Es, igualmente, el Poder Ejecutivo quien tiene el poder de decisión.

V.- Jerarquización de los órganos centrales del "Centro hacia la periferia".

La descentralización, en cambio, es la forma de organización administrativa por medio de la cual se crea, (por ficción jurídica) una persona Jurídica, la cual tiene la Facultad de Organización y Administración propias, para realizar cualquier fin específico que el Estado le indique y que se señale en la Ley, sin apartarse de los lineamientos gubernamentales, ni de la unidad financiera del mismo.

Este tipo de administración pública se crea mediante una Ley, en este caso la Ley del Seguro Social, por la cual se faculta a la persona o personas jurídicas creadas, distintas siempre de la entidad estatal, para desempeñar actividades que le sean propias al Estado.

A diferencia de la centralización, los organismos públicos descentralizados, tienen poder propio para tomar decisiones y medidas disciplinarias en relación con sus empleados; los cuales se regirán en sus relaciones laborales, por lo estipulado en el Art. 123 Constitucional y no por el Estatuto Jurídico para los Trabajadores del Estado; y no están sujetos a Jerarquía, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios y están reglamentados por sus propias Leyes Orgánicas.

El Doctor Gabino Fraga, nos dice que la descentralización administrativa, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de - -

Jerarquía. (19) Para este autor la descentralización, reviste tres formas: Descentralización por región; descentralización por colaboración y descentralización por servicio o técnica. De acuerdo a esta clasificación el I.M.S.S., -- reúne las características de un organismo descentralizado -- por servicio o técnica; pues para el citado jurista, la descentralización por servicio o técnica aparte de los intereses locales que toma a su cuidado la descentralización por región, se encuentran necesidades de orden general, colectivas, las que para ser plenamente satisfechas requieren del empleo de medios técnicos y personal capacitado. Se estima conveniente que este tipo de servicio no deben de estar dentro del ámbito de la administración central, sino que debe dárseles independencia y formarles un patrimonio para que operen en forma autónoma, siendo además necesario que el -- poder público tenga intervención directa.

La exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, expresa la conveniencia de que el servicio sea prestado por un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado, ventajas de consideración, entre las que se encuentran:

I.- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización.

(19) Gabino Fraga, Op. Cit. pág. 204.

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

III.- Atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos se incrementará al servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y.

IV.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

Por lo anteriormente expuesto, fue creado el Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado por Decreto del Congreso de la Unión del 19 de Enero de 1943.

Por otra parte es conveniente señalar que la personalidad jurídica del I.M.S.S., está regulada por el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, en sus artículos -- 25, 26 y 27 del Título Segundo, que al tenor dicen: (20)

ARTICULO 25.- Son personas morales: FRACCION II.- Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la -- Ley.

ARTICULO 26.- Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su Institución.

(20) Código Civil, Editorial Porrúa, págs. 45 y 46.

ARTICULO 27.- Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que los representan sea por disposición de Ley, o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

De estas disposiciones del Código Civil, se reflejan en la Ley del Seguro Social en los Artículos 2º, 240, Fracción V y 246.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene las atribuciones siguientes: Art. 240. Ley del Seguro Social.

I.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y - prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley.

II.- Recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto.

III.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley.

IV.- Invertir sus Fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

V.- Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades.

VI.- Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales.

VII.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infanti-

les, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, - así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijan las Leyes y los reglamentos respectivos para empresas - privadas con finalidades similares.

VIII.- Organizar sus dependencias.

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social.

X.- Expedir sus reglamentos interiores.

XI.- Las demás que le confieran esta Ley y sus reglamentos.

Constituyen los recursos del I.M.S.S. los siguientes: Art. 242.

I.- Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y de más sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado.

II.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes.

III.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan en su favor.

IV.- Cualesquiera otros ingresos que señalen las Leyes y sus reglamentos.

Los Organos del Instituto Mexicano del Seguro Social son: -
Art. 246.

- I.- ASAMBLEA GENERAL
- II.- CONSEJO TECNICO
- III.- COMISION DE VIGILANCIA
- IV.- DIRECTOR GENERAL.

LA ASAMBLEA GENERAL.

Este órgano es la autoridad suprema del Instituto, y está integrado por treinta miembros, de los cuales diez son designados por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones de trabajadores, y estos duran en su cargo seis años y pueden ser reelectos. (Art. 247 de la Ley del Seguro Social).

Se reúne ordinariamente una o dos veces cada año, y extraordinariamente cuando es urgente su presencia, (Art. 249) a convocatoria hecha por el Consejo Técnico, y serán presididas por el Director General.

La Asamblea General tiene las siguientes atribuciones:

UNO.- Discutir anualmente el Estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente y el informe de la Comisión de Vigilancia.

DOS.- Conocer, para su aprobación o modificación, cada - - tres años, el balance actuarial que presenta cada trienio - el Consejo Técnico.

TRES.- Examinar, por lo menos cada tres años, la suficien-- cia de los recursos para los diferentes ramos del Seguro.

EL CONSEJO TECNICO.

Es el representante Legal y Administrativo del Instituto, - su integración es también tripartita, y se compone de doce miembros, teniendo el Ejecutivo Federal la facultad de disminuir a la mitad la representación estatal, cuando lo considere conveniente. El Director General será siempre uno - de los Consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico. La designación de los Consejeros será hecha por la Asamblea General, quienes durarán en su cargo seis años.

El Consejo Técnico, tiene las siguientes atribuciones: - - (Art. 253).

I.- Decidir sobre las inversiones de los fondos del Insti-- tuto, con estricta sujeción a lo prevenido en esta Ley y -- sus reglamentos.

II.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, excep-- tuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo ex-- presado de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto dnterminen esta Ley y el Reglamento.

- III.- Establecer y clausurar Delegaciones del Instituto.
- IV.- Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria.
- V.- Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General.
- VI.- Expedir los Reglamentos Interiores que menciona la Fracción X del artículo 240 de esta Ley.
- VII.- Conceder, rechazar o modificar pensiones, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes.
- VIII.- Nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados, en los términos de la Fracción VII del artículo 257 de esta Ley.
- IX.- Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizar la iniciación de servicios.
- X.- Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de esta Ley.
- XI.- Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de C.O.P.
- XII.- Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estado socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas

por esta Ley, cuando no este plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidente mente justo o equitativo.

XIII.- Autorizar, en la forma y términos que establezca - el reglamento respectivo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y, en su caso resolver, el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274, y

XIV.- Las demás que señalen esta Ley y sus Reglamentos.

LA COMISION DE VIGILANCIA.

Es designada por la Asamblea General y se compone de seis - miembros, los cuales son propuestos por cada sector representativo que contituyen la Asamblea; por cada puesto de co misionado, habrá uno suplente, estos miembros duran en su - cargo seis años, y pueden ser reelectos; El Ejecutivo Federal puede reducir su representación, cuando lo estime perti nenete, a la mitad; y tendrá las atribuciones siguientes: - (Art. 255).

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 y operación del Instituto.

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

las medidas que juzgue convenientes 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 éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y

V.- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a -- Asamblea General extraordinaria.

LA DIRECCION GENERAL.

El Director General, es nombrado directamente por el Presidente de la República; con ello, se hace patente la reserva que de ciertas facultades se hace el poder central sobre la administración del organismo, o sea, el poder de vigilancia. (Art. 256 de la Ley del Seguro Social). El Director General tiene las siguientes atribuciones:

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

II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo.

III.- Representar al I.M.S.S., 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 activi-

dades 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 Gastos e Ingresos.

VI.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el Balance Actuarial.

VII.- Proponer al Consejo la designación o destitución de los Funcionarios mencionados en la Fracción VIII del artículo 253.

VIII.-Nombrar y remover a los demás Funcionarios y trabajadores; y

IX.- Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos.

2.2 SUJETOS DISTINTOS DEL I.M.S.S. ENCARGADOS DE PROPORCIONAR SEGURIDAD SOCIAL.

De la misma manera que el Instituto Mexicano del Seguro Social fue estructurado, desde su origen, como organismo descentralizado, administrador y prestador de servicios de Seguridad Social; de igual manera fueron establecidas otras Instituciones para el efecto de atender las necesidades de sectores de trabajadores distintos (Al I.M.S.S.) o bien por una necesidad de especialización en los servicios complementarios.

Los organismos públicos descentralizados de carácter nacional que se encargan de proporcionar prestaciones de seguridad social, son, aparte del I.M.S.S., el I.S.S.S.T.E., el I.S.S.S.F.A.M., y el INFONAVIT; los tres primeros se distinguen entre sí, por las características de la población a la que les corresponde atender, es decir, el primero atiende a la población trabajadora al servicio de un patrón particular; la segunda a la población que, en todo el ámbito del País, presta sus servicios para los Poderes de la Unión, y el último a los miembros de las fuerzas armadas.

Finalmente la última institución (INFONAVIT), el cual guarda independencia con los anteriores a pesar de que sus servicios van encaminados también hacia los trabajadores privados; porque tales servicios son de características técnicas especiales, como es el de planear, construir, habilitar y administrar viviendas para tales beneficiarios; por la mis-

ma situación, guarda similitud con el I.M.S.S., en cuanto a sus características de Organismo Fiscal Autónomo, como se verá a continuación, al observar las principales características de cada uno de estos organismos.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Los Trabajadores al Servicio del Estado gozan de los beneficios de la Seguridad Social, implantados por la Fracción XI del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Estos beneficios son sin lugar a dudas, superiores a los -- que disfruta cualquier otro tipo de trabajadores. Ni la -- Ley Federal del Trabajo, ni la Ley del Seguro Social, conceden a los sujetos de su tutela beneficios tan grandes como los que la mencionada Constitución y la Ley del I.S.S.S.T.E. confieren a los Servidores Públicos.

La Dirección de Pensiones Civiles, creada por la Ley de -- Pensiones Civiles de Retiro del 12 de Agosto de 1925, se -- transforma en un organismo que se denomina Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tiene el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyo domicilio será la Ciudad de México. (21)

Los órganos de Gobierno del Instituto son:

(21) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Op. Cit.
Pág. 77

I.- La Junta Directiva.

II.- Director General

III.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

Las obligaciones y facultades que tienen los órganos de Gobierno, se encuentran reguladas por los artículos 104 a 116 de la Ley del I.S.S.S.T.E.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene las siguientes funciones:

I.- Otorgar y Administrar los diversos servicios a su cargo.

II.- Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos del Instituto.

III.- Satisfacer las prestaciones a su cargo.

IV.- Otorgar jubilaciones y pensiones.

V.- Invertir los Fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

VI.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.

VII.- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines.

VIII.- Establecer las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las Fraccio--

nes IV y V del Artículo 3°.

IX.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.

X.- Expedir los reglamentos para la debida prestaciones de sus servicios y de organización interna.

XI.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión social.

XII.- Las demás que le confiera la Ley.

Se establecen con carácter de obligatorio las siguientes prestaciones:

I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad.

II.- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

III.- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos.

IV.- Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia.

V.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia.

VI.- Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a -

la habitación familiar del trabajador.

VII.- Arrendamiento de habitaciones económicas, pertenecientes al Instituto.

VIII.-Préstamos hipotecarios.

IX.- Préstamos a corto plazo.

X.- Jubilaciones.

XI.- Seguro de Vejez.

XII.- Seguro de invalidez.

XIII.-Segur de muerte.

XIV.- Indemnización global.

Las prestaciones que cubre el Instituto se pagan con cargo al fondo del mismo, este fondo se constituye con las aportaciones que de un 8% de su salario hacen los trabajadores y de un 12.75% que del monto de dicho salario proporcionan el Estado y los Organismos Públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal, sean incorporados a la Ley del - - - I.S.S.S.T.E., y las aportaciones de ambas partes tienen el carácter de obligatorias.

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, es un organismo de carácter público descentrali-

zado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la Ciudad de México.

Los órganos de Gobierno del Instituto son:

I.- La Junta Directiva.

II.- El Director General.

Las obligaciones y facultades de los órganos de Gobierno, - se encuentran regulados por lo preceptuado en los artículos, 4º al 15º de la Ley del I.S.S.S.F.A.M. (22)

Las funciones que tiene encomendadas el Instituto, serán:

I.- Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la Ley le encomiende.

II.- Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado en la Ley.

III.- Administrar los fondos que reciba con un destino específico, aplicándolos a los fines previstos.

IV.- Administrar los recursos del fondo de la vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y apoyar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

a).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

(22) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Op. Cit. Pág. 245, 246 y 247.

b).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio.

c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

V.- Coordinar y financiar con recursos del fondo de la vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea, y Armada.

VI.- Adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus cometidos.

VII.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de la Ley.

VIII.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.

IX.- Expedir los reglamentos para la debida prestación de los servicios y para su organización interna.

X.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas.

XI.- Difundir conocimientos y orientación sobre prácticas de previsión social.

XII.- Las demás que le confieran las Leyes y Reglamentos.

Las prestaciones que otorga el Instituto son las siguientes:

- I.- Haberes de retiro.
- II.- Pensiones.
- III.- Compensaciones.
- IV.- Pagas de defunción.
- V.- Ayuda para gastos de sepelio.
- VI.- Fondo de trabajo.
- VII.- Fondo de Ahorro.
- VIII.-Seguro de Vida.
- IX.- Venta y Arrendamiento de Casas.
- X.- Préstamos Hipotecarios y a Corto Plazo.
- XI.- Tiendas, Granjas y Centro de Servicio.
- XII.- Hoteles de Tránsito.
- XIII.-Casas hogar para retirados.
- XIV.- Centros de bienestar infantil.
- XV.- Servicio Funerario.
- XVI.- Escuelas e internados.
- XVII.-Centros de alfabetización.
- XVIII.-Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares.
- XIX.- Centros deportivos y de recreo.
- XX.- Orientación Social.

XXI.- Servicio Médico Integral.

XXII.-Servicio Médico subrogado y de farmacias económicas.

FONDO DE TRABAJO: ART. 57

El fondo de trabajo estaña constituido con las aportaciones que el Gobierno Federal realice a favor de cada elemento de tropa a partir de la fecha en que cause alta o sea reenganchado hasta que obtenga licencia ilimitada. Las aportaciones que el Gobierno realice, será equivalente al 10% de los haberes anuales del personal de tropa.

FONDO DE AHORRO: Art. 68.

Para constituir el Fondo de Ahorro, los Generales, Jefes y Oficiales en Servicio Activo, deberán aportar una cuota - quincenal equivalente al 5% de sus haberes; y el Gobierno Federal efectuará una aportación de igual monto.

SEGURO DE VIDA: Art. 73

El Seguro de Vida Militar, es la prestación que tiene por objeto proporcionar una ayuda pecuniaria a los beneficiarios de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de la muerte.

SERVICIO MEDICO INTEGRAL: Art. 152

La atención médica-quirúrgica es el sistema por el cual se trata de conservar la salud de las personas, entendiéndose por este concepto no sólo la ausencia de enfermedades, sino

también el bienestar físico y mental. Este servicio se -- prestará gratuitamente a los militares en activo, por las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en sus hospitales, enfermerías y secciones sanitarias, de acuerdo -- con las Leyes que los rigen.

La atención médico-quirúrgica incluye además, la asistencia hospitalaria y ortopedia y rehabilitación de los incapacitados, atención farmacéutica necesaria y, en su caso obstétrica y prótesis, así como la medicina preventiva y social y la educación higiénica.

EL SERVICIO MATERNO INFANTIL: Art. 159.

El Servicio Materno Infantil se impartirá al personal Militar Femenino y a la esposa, o en su caso a la concubina del militar, comprendiendo: Consulta y tratamiento ginecológico, obstétrico y prenatal, atención del parto, atención al infante y ayuda a la lactancia.

El personal militar femenino tendrá derecho a disfrutar de un mes de licencia anterior a la fecha probable del parto, que se fijara de acuerdo con la consulta prenatal, y de dos meses posteriores al mismo para la atención del infante.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo de Servicio Social, con persona-

lidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la --
Ciudad de México. (23)

El Instituto tiene por objeto:

I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vi-
vienda.

II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que
permita a los trabajadores obtener crédito barato y sufi- -
ciente para:

a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e
higiénicas.

b).- La construcción, reparación, ampliación, mejoramiento
de sus habitaciones.

c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos ante
rios.

III.- Coordinar y financiar programas de construcción de ha
bitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los
trabajadores.

IV.- Los demás a que se refiere la Fracción XII del aparta-
do A del Artículo 123 Constitucional y el título Cuarto, Ca
pítulo III de la Ley Federal del Trabajo.

El Patrimonio de este Instituto esta integrado:

I.- Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se consti-
tuye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de

(23) Lobato Jacinto, Ley del I.N.F.O.N.A.V.I.T., Ed. Teocalli, 1986, -
pág. 263.

conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional y con la inversión de estos recursos.

II.- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el gobierno Federal.

III.- Con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título.

Los órganos del Instituto son:

I.- Asamblea General.

II.- Consejo de Administración.

III.- Comisión de Vigilancia.

IV.- Director General.

V.- Dos Directores Sectoriales.

VI.- Comisión de Inconformidades y de Valuación.

VII.- Comisiones Consultivas Regionales.

Los patrones están obligados:

a).- Proceder a inscribirse e inscriba a sus trabajadores - en el Instituto y dar ~~los~~ avisos a que se refiere la misma Ley.

b).- Efectuar las aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, en los términos de la Ley Federal del Trabajo, por la Ley del INFONAVIT y sus reglamentos.

c).- Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo.

Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos, así como su cobro, tienen el carácter de Fiscales. El Instituto en su carácter de organismo Fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan. Los cobros y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, en sujeción de lo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Así mismo los recursos del Instituto tendrán por objeto el otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto y los mismo se destinarán para la adquisición en propiedad de habitaciones, para la construcción, reparación o mejoras de sus habitaciones y para el pago de pasivos adquiridos y otros.

c).- Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo.

Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos, así como su cobro, tienen el carácter de Fiscales. El Instituto en su carácter de organismo Fiscal autónomo, está facultado, en los términos del Código Fiscal de la Federación, para determinar, en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos, señalar las bases para su liquidación, fijarlos en cantidad líquida, requerir su pago y determinar los recargos que correspondan. Los cobros y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, en sujeción de lo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Así mismo los recursos del Instituto tendrán por objeto el otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto y los mismo se destinarán para la adquisición en propiedad de habitaciones, para la construcción, reparación o mejoras de sus habitaciones y para el pago de pasivos adquiridos y otros.

2.3 "COMPARACION DEL I.M.S.S., CON ORGANISMOS SIMILARES - EN AMERICA LATINA".

Para el efecto de desarrollar este tema, sobre los llamados Países Latinoamericanos, consideramos pertinente enfocar -- nuestro estudio desde el punto de vista Legislativo, tomando como base dos aspectos importantes, como son:

- A) Los aspectos constitucionales y
- B) Los aspectos (acuerdos) Internacionales.

A.- ASPECTOS CONSTITUCIONALES.

El derecho constitucional en América Latina, como es natural en muchas partes del mundo actualmente se caracteriza -- por su naturaleza eminentemente social, con garantía de condiciones de trabajo y condiciones de vida y atribuyendo a -- la propiedad como función social, determinandose así un orden político, económico y social justo, para salvaguardar -- al individuo contra todo posible abuso.

Las constituciones como base jurídica de los derechos humanos acordados universalmente, son particularmente precisos en cuanto a la función legislativa del Estado, la que se -- acentúa cada vez más en favor de los sectores económicamente débiles.

Esta garantía constitucional para legislar constituyen un -- hecho objetivo cuyo empleo se observa en la Institucionalidad del Seguro Social.

En cuanto a los países que se estudian, existen ejemplos a fin de establecer o ampliar un régimen de seguridad social.

A.- ARGENTINA.

Para "realizar en todo el territorio de la Nación los objetivos del Estado en materia de previsión social", proporcionando los medios de existencia necesarios en caso de cesación o interrupción de la actividad, centralizando el Gobierno de los organismos de previsión existentes o a instalarse, por decreto del 27 de Octubre de 1944, fue creado el "Instituto Nacional de Previsión Social", y confirmada por la Ley 12.927. (24)

El 11 de Marzo de 1949 fue sancionada la Constitución Argentina; y en ella se plasman aspectos importantes de la previsión social; el 29 de Septiembre de 1949, entró en vigencia la Ley 13.561, por la cual se declaró "imprescriptible el derecho acordado por las Leyes de Jubilaciones y Pensiones Nacionales, cualquiera que sea la naturaleza del beneficio y títulos del mismo".

Otra Ley referente a jubilaciones y pensiones es la número 13.576 de 1949, que autoriza a las secciones del "Instituto Nacional de Previsión Social a adelantar sumas mensuales a los afiliados que tramitan su jubilación.

La Ley 13.003 , de 1947, creó el Seguro obligatorio para el

(24) "Antecedentes de Legislación Social Argentina", Ed. S.I.P.A. -- 1952. pág. 59.

personal de la Administración Nacional y la Ley 14.003 de 1950, amplía las condiciones de este Seguro.

B. BOLIVIA.

Su constitución política, señala en materia de Seguridad Social en su artículo 122, lo siguiente "La Ley regulará el - Seguro obligatorio de enfermedad, accidentes, para forzoso, invalidez, vejez maternidad y muerte, los desahucios e indemnizaciones a empleados y obreros, el trabajo de las mujeres y de los menores, la jornada máxima, el salario mínimo el descanso dominical y los feriados, las vacaciones anuales y puerperales con goce de salario, la asistencia médica e higiénica y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores.

En Bolivia, se ha buscado uniformar la Legislación sobre seguridad Social, teniendo el Código de Seguridad Social, que crea la Caja Nacional de Seguridad Social, tratando de tener el control total de la Seguridad Social Boliviana.

C.- BRASIL.

En Brasil, se ha venido desarrollando un programa tendiente a unificar el sistema de seguridad social, y aún y cuando existen diversos organismos, todos ellos se encuentran unificados en un solo Instituto Nacional de Seguridad Social; sus antecedentes legislativos los encontramos plasmados en la Constitución Política, en el artículo 137, incisos f, m,

y n.

i.- Asistencia médica e higiénica al trabajador y a la -
mujer en cinta, asegurando a ésta, sin perjuicio del sala--
rio, un período de reposo antes y después del parto.

m.- Institución de seguros para la vejez, para la incapa
citación, para la vida y para los casos de accidentes en
el trabajo.

n.- Las asociaciones de trabajadores tienen el deber de -
prestar a sus asociados auxilio o asistencia, en lo referente
a las prácticas administrativas o judiciales relativas
a los seguros de accidentes del trabajo y a los Seguros So-
ciales. (25)

D. COSTA RICA.

Su Constitución Política de 1949, reformada en 1961, señala
lo siguiente:

"La Caja Costarricense del Seguro Social deberá realizar
la Universalización de los Seguros puestos a su cargo,
incluyendo la protección familiar en el régimen de enferme-
dad y maternidad".

El artículo 63, detemina: El establecimiento de Seguros So-
ciales en beneficio de los trabajadores manuales e intelec-
tuales, regulados por el sistema de triple contribución for-
zosa del Estado, de los patronos y de los trabajadores, a -

fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la Ley determine.

E. CHILE

En la República de Chile se establecieron tres grandes Instituciones, como son el Servicio Social, la Caja de Previsión de Empleados Particulares y Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas.

Se han elaborado proyectos encaminados a uniformar la administración de Seguridad Social, a través de comisión de reformas y un proyecto de Ley que plantea el control definitivo de la diversidad de organismos de seguridad social.

En este País, encontramos adelantos como la implantación de un régimen general de Seguros Sociales, también para obreros, y un régimen que además de cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte, abarcaba también la rama de enfermedades maternidad, a través de las Instituciones de la beneficencia pública, todo esto, implantado desde el año de - - 1924. (26)

F. EL SALVADOR

En su marco Constitucional de 1962, se contempla:

"Artículo 186.- La Seguridad Social constituye un servicio

(26) Superintendencia de Seguridad Social, Santiago: Boletín de Estadística de Seguridad Social, Oct-Dic. de 1964.

público de carácter obligatorio. Las Leyes regularán los alcances extensión y forma en que debe ser puesta en vigor, al pago de la cuota del Seguro Social contribuirán los patrones, los trabajadores y el Estado; los patronos y el Estado quedarán excluidos de las obligaciones que le imponen las Leyes en favor de los trabajadores, en la medida en que sean cubiertos por el Seguro Social".

La Ley del Seguro Social de 1953, en su artículo 23, incisos 2 y 3 dice: "Cuando el Instituto juzgare que está en capacidad de cubrir una nueva etapa en el implantamiento progresivo del Seguro Social elaborará el proyecto de reglamento respectivo para ser considerado por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros. El Poder Ejecutivo al aprobarlo, podrá introducir las modificaciones que fueren convenientes para la estabilidad económica fiscal y social de la República".

G. PANAMA

La Constitución de 1964, en su artículo 92 dice:

"Es función esencial del Estado velar por la salud pública, el individuo tiene derecho a la protección, conservación y restitución de la salud, la obligación de conservarla".

En consecuencia el Estado desarrollará principalmente las actividades a que se hace mención a continuación.

- a).- Combatir por medio de tratamiento individual y del saneamiento del ambiente, las enfermedades transmisibles.
- b).- Proteger la maternidad y reducir la mortalidad infantil por medio de la asistencia médica y la nutrición adecuada.
- c).- Complementar la alimentación de alumnos necesitados y protección a la niñez escolar, servicios de vigilancia médica.
- d).- Establecer de acuerdo con las necesidades de cada región, hospitales, clínicas dentales y dispensarios, en los cuales se presten servicios y suministren medicamentos gratuitos a quienes carezcan de recursos pecuniarios, y
- e).- Divulgar sistemáticamente los principios de alimentación científica, de higiene personal y de sanidad del hogar".

Como se aprecia los regímenes de Seguridad Social en América Latina, han alcanzado resultados que demuestran el beneficio y adelanto que ha recibido la población Latinoamericana en materia de Seguridad Social, y en términos generales, todos los países Latinoamericanos, poseen una Legislación que trata de la Seguridad Social; ya sea por Leyes concretas sobre la materia, o por disposiciones generales contenidas en mandamientos constitucionales, o de Leyes que reglamentan las relaciones obrero-patronales. Siguiendo el prin

cipio de extensión gradual, por la naturaleza propia del -- origen de su sistema de seguridad, o por las dificultades - materiales que han existido para la aplicación total de este sistema, justificación natural, por los resultados que - se han obtenido, al tener un resultado positivo con este avance gradual, aunque esto no signifique que la ampliación gradual sea la más efectiva; ya que partiendo de un principio de equidad y de justicia social, la totalidad de la población de un país tiene igual derecho para las protecciones de carácter social.

B. ASPECTOS INTERNACIONALES.

A nivel internacional se han promovido diversos convenios que corroboran los preceptos Constitucionales ya señalados, tendientes a universalizar y uniformar los seguros sociales en la América Latina, entre los cuales señalaremos los siguientes:

Dentro del área regional americana, la primera reunión de - la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, llamada Declaración de Santiago de Chile (1942), se enunciaron algunos conceptos amplios de la Política de Seguridad Social, - que evidentemente requieren la conjunción de diversas medidas y servicios sociales, tales como el mantenimiento de un alto nivel de empleo, la necesidad de incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamen-

te, el mejoramiento de la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y sus familias, así como el perfeccionamiento de los diversos seguros de protección.

En el mismo sentido de Resolución No. 19 sobre Seguridad Social y Servicios Sociales, aprobada en la Segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Río de Janeiro, 1947), afirmo que los programas de Seguridad Social, Asistencia Social y Servicios básicos de bienestar para hacer frente a las necesidades de los pueblos.

Los principios de la Seguridad Social, Americana, definidos en la Declaración de México, aprobada en la Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social (México, 1960), establecen la ampliación de la cobertura clásica de los seguros sociales, mediante prestaciones familiares y sociales en beneficio del progreso individual, familiar y de la comunidad. De acuerdo con este mismo principio, la Séptima Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Asunción, 1964), adoptó una resolución en la que se recomienda a los Gobiernos y a las Instituciones de Seguridad Social estimular y dar apoyo al mantenimiento y desarrollo de las prestaciones sociales que, siendo un complemento de los seguros sociales, constituyen una nueva rama de la Seguridad Social.

Así mismo en la Octava Conferencia de los Estados America--

nos (Ottawa, 1966), se reafirmó el principio de que las - - prestaciones sociales son un medio de incrementar y complementar los demás beneficios de la Seguridad Social. (27)

Dentro de la perspectiva del desarrollo económico social de los países americanos merecen citarse, entre otros, los siguientes instrumentos de la O.E.A.: Acta de Bogotá (1960), Carta de Punta del Este (1961) y Resolución 12 m/66 del Consejo Interamericano Económico y Social (1966), en los cuales se afirma la necesidad de plasmar el progreso social mediante el esfuerzo coordinado de distintos programas y técnicas de bienestar.

En el Sexto Congreso Panamericano de Servicio Social, que tuvo lugar en Caracas (Venezuela) en 1968, se analizó un informe sobre la realidad de América Latina, donde se examina la problemática del desarrollo en esta Región. En las conclusiones adoptadas se destacó la necesidad de un enfoque integral en los planes de desarrollo, incluyendo las reformas que aseguren una equitativa distribución del ingreso y la solución racional de las necesidades humanas, reconociendo la inversión social como un factor indispensable para convertir al hombre de consumidor de servicios de asistencia social en un participante eficiente del sistema económico-social. Entre los problemas estudiados en este Congreso se dió especial importancia al papel del Servicio Social en

(27) VIII.- Conferencia de los Estados de América, miembros de la O.I.T., Ottawa. 1966.

la planificación del desarrollo, en coordinación con otras instituciones de bienestar social y las asociaciones gremiales.

El Seminario Sobre Servicios Sociales en las Prestaciones Médicas de la Seguridad Social (México, 1969), celebrado -- con motivo del Primer Congreso Americano de Medicina de la Seguridad Social, llegó a la conclusión, entre otras consideraciones que los servicios sociales vinculados con la medicina de la seguridad social concurren a la mejor promoción de la salud y al bienestar de las colectividades. En lo fundamental, se considera a estos servicios como una nueva fase de los objetivos de la seguridad social, aún cuando mantenagan un financiamiento propio y separado dentro de la planificación económica de dicha Institución.

En Febrero de 1971, en San José de Costa Rica, se llevo a cabo la primera mesa de Seguridad Social, Centroamericana, en la cual participaron organismos de la Organización Internacional del Trabajo; La Organización Regional Interamericana del trabajo, La Asociación de Instituciones de Seguridad Social de Centroamérica; con el fin de analizar los siguientes temas:

- a).- Extención de la Seguridad Social. La extensión a zonas rurales. La Universalización.
- b).- Coordinación de los Servicios Médicos.

c).- Mecanismos para facilitar la reciprocidad en el otorgamiento de beneficios de la Seguridad Social a los trabajadores dentro de la organización económica Centroamericana.

Los acuerdos tomados, paralelamente con la recomendación específica de aplicar los principios declaratorios de la VIII, Conferencia de Ottawa, contemplan en términos generales una ratificación de todas aquellas aspiraciones que conforman la seguridad social en la época presente, destacando una vez más la imperiosa necesidad de universalizar los Seguros Sociales. (28)

(28) Gómez Gronillo, "Breve Historia de las Doctrinas Económicas, - -
pág. 148.

C A P I T U L O I I I

"ESTUDIO DE LOS SEGUROS Y SERVICIOS QUE PROPORCIONA EL I.M.S.S."

CAPITULO III

ESTUDIO DE LOS SEGUROS Y SERVICIOS QUE PROPORCIONA EL I.M.S.S.

3.1.- SEGUROS PREVISTOS EN LA CONSTITUCION DE 1917 EN LA REFORMA DE 1929.

Como ya ha quedado expuesto en capítulo aparte, al llevar a rango constitucional la protección de los derechos laborales, en normas de orden público, significó un hecho revelante en la historia del derecho positivo mexicano, pues permitió iniciar una nueva etapa de nuestra política social, con el propósito firme y decidido de proteger al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y al mismo tiempo garantizar derechos adquiridos por los trabajadores.

En la fracción original, el Constituyente Revolucionario, consideró de utilidad el establecimiento de CAJAS de seguros populares, comprendiendo los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros confines análogos. Para el efecto se ordenaba tanto Gobierno Federal y al de cada Estado, a fomentar estas instituciones con el objeto de infundir e inculcar la previsión popular.

Desde luego que fue importante este avance jurídico y social, pero del contenido de la fracción en comento, se trasluce que la idea del legislador revolucionario, fue el de crear un seguro potestativo.

Es con la reforma a la citada fracción, en el año de 1929, al considerar de utilidad pública La expedición de la Ley del Seguro Social, comprendiendo los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros confines análogos.

Constituyendo de esta manera un servicio público nacional con carácter obligatorio, a través de la creación un instrumento normativo del Seguro Social y que permitió el nacimiento del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Concretizándose así uno de los mas grandes ideales del constituyente revolucionario, que ha permitido el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y una mayor justicia a las relaciones obrero-patronales, y al mismo tiempo ha permitido el incorporar nuevas ramas del seguro, como mas adelante trata ré de explicarlo.

3.2.- "SEGUROS Y SERVICIOS CONTEMPLADOS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL".

a).- SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO.

El seguro de riesgo de trabajo, tiene como fundamento legal, - lo establecido en la fracción XIV del artículo 123 Constitucional al establecer: Los empresarios serán responsables de los - accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la pro fesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones debe rán pagar la indemnización correspondiente, según que haya -- traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad - temporal o permanente para trabajar; de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el - caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermedia-- rio.

Para los efectos de la Ley del Seguro Social; se consideran -- riesgos de trabajo los accidentes y enfermedades a que están - expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del traba jo (Art. 48), es decir que existirá accidente y enfermedad -- cuando el hecho que lo produzca esté en relación directa con - la ocupación de la víctima.

El artículo 49, establece como accidente de trabajo:

"Toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmedia- ta o posterior; o la muerte producida repentinamente, en

ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se presente.

También se considerará accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél".

El artículo 50, establece como enfermedad de trabajo:

"Todo estado patológico derivado de la acción confinada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo, (art. 513, de la L.F.T.).

Los riesgos de trabajo pueden producir: (art. 62)

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

La Ley del Seguro Social, determina que para el efecto de dar la interpretación, a cada uno de los supuestos, se deberá remitir a lo dispuesto por los artículos 478, 479 y 480 de la Ley Federal del Trabajo.

El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie:

Art. 63.- I.- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica.

II.- Servicio de Hospitalización.

III.- Aparatos de prótesis y ortopedia; y

IV.- Rehabilitación.

El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en dinero.

Art. 65.-

I. Si lo incapacita para trabajar recibirá mientras dure la inhabilitación. el ciento por ciento de su salario, sin que pueda exceder del máximo del grupo en el que estuviese inscrito. Los asegurados del grupo W recibirán un subsidio igual al salario en que coticen el goce de este subsidio se otorgará al asegurado entre tanto no se declare que se encuentra capacitado para trabajar, o bien se declare la incapacidad permanente, parcial o total, en los términos del reglamento respectivo.

II.- Al ser declarada la incapacidad permanente total -- del asegurado, éste recibirá una pensión mensual de acuerdo -- con la tabla de valuación que determina la propia Ley.

Los trabajadores incorporados al sistema de porcentaje sobre el salario conforme al artículo 47 de esta ley, percibirán pensión equivalente, en los siguientes términos: El ochenta por ciento del salario cuando éste sea hasta de \$ 80.00 diarios, el setenta y cinco por ciento cuando alcance hasta \$170.00 diarios y el setenta por ciento para salarios superiores a ésta -

Última cantidad.

III.- Si la incapacidad declarada es permanente parcial, el asegurado recibirá una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidad contenida en la Ley Federal -- del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que correspondiera a la incapacidad permanente total. El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecidos en dicha tabla; teniendo en cuenta la edad del -- trabajador, la importancia de la incapacidad, si ésta es absoluta para el ejercicio de su profesión aún cuando quede habilitado para dedicarse a otra, o que simplemente haya disminuído sus aptitudes para el desempeño de la misma o para ejercer actividades remuneradas semejantes a su profesión u oficio.

Si la valuación definitiva de la incapacidad fuese de hasta el 15%, se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido.

IV.- El Instituto otorgará a los pensionados por incapacidad permanente, total y parcial con un mínimo de cincuenta -- por ciento de incapacidad, un aguinaldo anual equivalente a -- quince días del importe de la pensión que perciban.

Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del - asegurado, el Instituto otorgará las siguientes prestaciones:

Art. 71.-

I.- El pago de una cantidad igual a dos meses del sala--rio promedio del grupo de cotización correspondiente al asegurado en la fecha de su fallecimiento. Este pago se hará a la persona, preferentemente familiar del asegura--do, que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos del funeral.

II.- A la viuda del asegurado se le otorgará una pensión equivalente al cuarenta por ciento de la que hubiese --correspondido a aquél, tratándose de incapacidad perma--nente total. La misma pensión corresponde al viudo que estando totalmente incapacitado, hubiera deprndido econó--micamente de la asegurada.

III.- A cada uno de los huérfanos que lo sean de padre - o madre, que se encuentren totalmente incapacitados, se les otorgará una pensión equivalente al veinte por cien--to de la que hubiese correspondido al asegurado tratándo--se de incapacidad permanente total. Esta pensión se ex--tinguirá cuando el huérfano recupere su capacidad para - el trabajo.

IV.- A cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o madre, menores de dieciseis años, se les otorgará una --pensión equivalente al veinte por ciento de la que hubie--

ra correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. Esta pensión se extinguirá cuando el huérfano cumpla dieciseis años. Deberá otorgarse o extenderse el goce de esta pensión, en los términos del reglamento respectivo, a los huérfanos mayores de dieciseis años, hasta una edad máxima de veinticinco años, cuando se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional, tomando en consideración las condiciones económicas, familiares y personales del beneficiario y siempre que no sea sujeto del régimen del Seguro Obligatorio.

V.- En el caso de las dos fracciones anteriores, si profesionalmente falleciera el otro progenitor, la pensión de orfandad se aumentará del veinte al treinta por ciento, a partir de la fecha del fallecimiento del segundo progenitor y se extinguirá en los términos establecidos en las anteriores fracciones.

VI.- A cada uno de los huérfanos cuando sean de padre y madre, menores de dieciseis años o hasta veinticinco si se encuentran estudiando en los planteles del sistema educativo nacional, o en tanto se encuentren totalmente incapacitados debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, se les otorgará una pensión equivalente al treinta por ciento de la que hubiere correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total.

Al término de las pensiones de orfandad establecidas en este artículo, se otorgará al huérfano un pago adicional de tres mensualidades de la pensión que disfrutaba.

A las personas señaladas en las fracciones II a VI de este artículo, así como a los ascendientes pensionados en los términos del artículo 73, se les otorgará un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban.

Las prestaciones del seguro de riesgos del trabajo, los capitales constitutivos y los gastos administrativos, serán cubiertos íntegramente por las cuotas que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados.

Las cuotas que por el seguro de riesgos de trabajo deban pagar los patrones, se determinarán en relación con la cuantía de la cuota obrero-patronal que la propia empresa entere por el mismo período, en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y con los riesgos inherentes a la actividad de la negociación.

Para el efecto de la fijación de las del seguro de riesgos de trabajo, las empresas serán clasificadas y agrupadas de acuerdo con su actividad, en clases, cuyos grados de riesgo mínimo, medio y máximo y las primas que correspondan se determinarán en lo dispuesto en el reglamento correspondiente, (Arts. 77, 78 y 79).

Por otra parte la Ley del Seguro Social, no considera como riesgos de trabajo los que sobrevengan por alguna de las siguientes causas:

I.- Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez.

II.- Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador bajo la acción de algún psicotrópico, narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción suscrita por médico titulado y que el trabajador hubiera exhibido y hecho del conocimiento del patrón lo anterior.

III.- Si el trabajador se ocasiona intencionalmente una incapacidad o lesión por sí o de acuerdo con otra persona.

IV.- Si la incapacidad o siniestro es el resultado de alguna riña o intento de suicidio.

V.- Si el siniestro es resultado de un delito intencional del que fuere responsable el trabajador asegurado. - (Art. 53).

No obstante lo anterior el trabajador asegurado tendrá derecho a:

I.- A las prestaciones consignadas en el ramo de enfermedades y maternidad o bien a la pensión de invalidez, señalada en esta ley, si reúne los requisitos consignados por la misma.

II.- Si el riesgo trae como consecuencia la muerte del asegurado, los beneficiarios legales de éste tendrán derecho a las prestaciones en dinero que la propia ley otorga.

Si el Instituto comprueba que el riesgo de trabajo fue producido intencionalmente por el patrón, por sí o por medio de tercera persona, el Instituto otorgará al asegurado las prestaciones en dinero y en especie que la presente ley establece, y el patrón quedará obligado a restituir íntegramente al Instituto las erogaciones que éste haga por tales conceptos. (Art. 55, - L.S.S.).

B.- SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.

Para los efectos de este seguro, la ley del Seguro Social, de termina que se tendrá como fecha de iniciación de la enfermedad, aquella en que el Instituto certifique el padecimiento. - El disfrute de las prestaciones de maternidad se iniciará a -- partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo. La certificación señalará la fecha probable del parto, lo que servirá de base para el cómputo de los cuarenta y - dos días anteriores a aquel, para el efecto de disfrutar del - subsidio, que otorga la Ley del Seguro Social.

Quedan amparados por este ramo del Seguro Social:

Art. 92.- I.- El asegurado

II.- El pensionado por:

- a).- Incapacidad permanente total.
- b).- Incapacidad permanente parcial con un mínimo del - cincuenta por ciento de incapacidad.
- c).- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada.
- d).- Viudez, orfandad o ascendencia.

III.- La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco -- años anteriores a la enfermedad, o con la que haya pro-- creado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de ma trimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ningun a de ellas tendrá derecho a la protección.

Del mismo derecho gozará, cuando se encuentre totalmente incapacitado para trabajar, el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubino se reúne los requisitos del párrafo anterior.

IV.- La esposa del pensionado en los términos de los incisos a, b, y c de la fracción II.

A falta de esposa, la concubina si reúnen los requisitos de la fracción III.

Del mismo derecho gozará, cuando se encuentre totalmente incapacitado para trabajar, el esposo de la pensionada o, a falta de éste, el concubino si reúne los requisitos de la fracción III.

V.- Los hijos menores de dieciséis años del asegurado y de los pensionados en los términos consignados en la --

fracción anterior.

VI.- Los hijos del asegurado hasta la edad de veinticinco años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional o, si no pueden mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen.

VII.- Los hijos mayores de dieciseis años de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares, así como los pensionados por incapacidad permanente total o parcial con un mínimo de cincuenta por ciento de incapacidad, en los mismos casos y condiciones establecidos en el artículo 156.

VIII.- El padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste.

IX.- El padre y la madre del pensionado en los términos de los incisos a, b, y c de la Fracción II, si reúnen el requisito de convivencia señalado en la Fracción VIII.

Los sujetos comprendidos en las Fracciones III a IX inclusive tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los requisitos siguientes:

a).- Que dependan económicamente del asegurado o pensionado.

- b).- Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones -
consignadas en el artículo 99 de esta ley.

El Instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:

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

II.- Indirectamente, en virtud de convenios con otros or
ganismos públicos o particulares, para que se encarguen de impartir los servicios del ramo de enfermedades y ma-
ternidad y proporcionar las prestaciones en especie y --
subsidios del ramo de riesgos de trabajo, siempre bajo -
la vigilancia y responsabilidad del Instituto.

III.- Asimismo, podrá celebrar convenios con quienes tu-
vieren establecidos servicios médicos y hospitalarios, -
pudiendo convertirse, si se tratare de patrones con obli-
gación al Seguro, en la reversión de una parte de la cuo
ta patronal y obrera en proporción a la naturaleza y --
cuantía de los servicios relativos. (Art. 97).

En el caso de enfermedad, el Instituto otorgará al asegurado -
la asistencia médicoquirúrgica, farmacéutica y hospitalaria --
que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y duran-
te el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padeci- -
miento. No se computará en el mencionado plazo el tiempo que
dure el tratamiento curativo que le permita continuar en el --
trabajo y seguir cubriendo las cuotas correspondientes.

Si al concluir el período de cincuenta y dos semanas, el asegurado continúa enfermo, el Instituto prorrogará su tratamiento hasta por cincuenta y dos semanas más previo dictamen médico.

En el caso de maternidad, el Instituto otorgará a la asegurada durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, las siguientes prestaciones:

I.- Asistencia obstétrica

II.- Ayuda en especie por seis meses para lactancia

III.- Una canastilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el Consejo Técnico, (Art. 102).

En caso de enfermedad no profesional, el asegurado tendrá derecho a un subsidio en dinero, que se pagará a partir del cuarto día del inicio de la incapacidad, hasta por el término de cincuenta y dos semanas; y solo previo dictamen del Instituto, se podrá prorrogar el pago del subsidio hasta por veintiseis semanas más.

El asegurado sólo percibirá el subsidio, cuando tenga cubiertas por lo menos cuatro cotizaciones semanales inmediatamente anteriores a la enfermedad, y para el caso de trabajadores eventuales, cuando tengan cubiertas seis cotizaciones semanales en los últimos cuatro meses anteriores a la enfermedad.

La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al ciento por ciento del salario promedio de su grupo de cotización, el que recibirá durante cuarenta y dos días anteriores al parto y cuarenta y dos días

posteriores al mismo, (Art. 109).

Para el efecto de que la asegurada tenga derecho a los subsidios mencionados, se requiere:

I.- Que haya cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales en el período de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio.

II.- Que se haya certificado por el Instituto el embarazo y la fecha probable del parto.

III.- Que no ejecute trabajo alguno mediante retribución durante los períodos anteriores y posteriores al parto.

Si la asegurada estuviere percibiendo otro subsidio, se cancelará el que sea por menor cantidad, (art. 110).

Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de enfermedades y maternidad, se obtendrán de las cuotas que estén obligados a cubrir los patrones y los trabajadores o demás sujetos y de la contribución que corresponda al Estado.

C.- EL SEGURO DE INVALIDEZ.

Para los efectos de la Ley del Seguro Social existe invalidez cuando se reúnan las siguientes condiciones:

I.- Que el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al cincuenta por ciento de la remuneración

habitual que en la misma región reciba un trabajador sa-
no, de semejante capacidad, categoría y formación profesional.

II.- Que sea derivada de una enfermedad o accidente no -
profesionales, o por defectos o agotamiento físico o men-
tal, o bien cuando padezca una afección o se encuentre -
en un estado de naturaleza permanente que le impida tra-
bajar, (art. 128).

El estado de invalidez da derecho al asegurado, en los térmi--
nos de la ley del S.S. y sus reglamentos, al otorgamiento de -
las siguientes prestaciones:

I.- Pensión temporal o definitiva

II.- Asistencia médica, en los términos del capítulo IV
de este título.

III.- Asignaciones familiares, de conformidad con lo es-
tablecido en la sección séptima de este capítulo.

IV.- Ayuda asistencial, en los términos de la propia --
sección séptima de este capítulo.

Para gozar de las prestaciones del seguro de invalidez se re--
quiere que al declararse ésta, el asegurado tenga acreditado -
el pago de ciento cincuenta cotizaciones semanales.

Los asegurados que soliciten el otorgamiento de una pensión de
invalidez y los inválidos que se encuentren disfrutándola, de-
berán sujetarse a las investigaciones de carácter médico, so--

cial y económico que el Instituto estime necesario, para comprobar si existe o subsiste el estado de invalidez.

El derecho a la pensión de invalidez comenzará desde el día en que se produzca el siniestro y si no puede fijarse el día, desde la fecha de la presentación de la solicitud para obtenerla, (arts. 133 y 134).

La misma ley del Seguro Social establece que no se tiene derecho a disfrutar de pensión de invalidez, cuando el asegurado:

- I.- Por sí o de acuerdo con otra persona se haya provocado intencionalmente la invalidez.
- II.- Resulte responsable del delito intencional que originó la invalidez.
- III.- Padezca un estado de invalidez anterior a su afiliación al régimen del Seguro Social.

En los casos de las Fracciones I y II, el Instituto podrá otorgar el total o una parte de la pensión a los familiares que tuvieren derecho a las prestaciones que se conceden en el caso de muerte y la pensión se cubrirá mientras dure la invalidez del asegurado, (art. 132).

D.- EL SEGURO DE VEJEZ.

La vejez da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

- I.- Pensión
- II.- Asistencia Médica

III.- Asignaciones Familiares

IV.- Ayuda asistencial.

Para tener derecho al goce de las prestaciones del Seguro de Vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.

El derecho al disfrute de la pensión de vejez comenzará a partir del día en que el asegurado cumpla con los requisitos de edad y semanas cotizadas.

El otorgamiento de la pensión de vejez sólo se podrá efectuar previa solicitud del asegurado y se le cubrirá a partir de la fecha en que haya dejado de trabajar, siempre que cumpla con los requisitos del artículo 138 de la Ley del Seguro Social.

Los asegurados que reúnan los requisitos establecidos, tendrán derecho a disfrutar de la pensión de vejez, en los términos establecidos en el artículo 167 de la Ley del Seguro Social, (artículos 137 a 142 de la L.S.S.).

F.- EL SEGURO DE CESANTIA EN EDAD AVANZADA.

Conforme a lo establecido en la Ley del Seguro Social, existe cesantía en edad avanzada cuando el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad.

Las prestaciones que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social en la cesantía en edad avanzada, son las siguientes:

- I.- Pensión
- II.- Asistencia Médica
- III.- Asignaciones Familiares
- IV.- Ayuda Asistencial.

Para que el asegurado, pueda disfrutar de las prestaciones del Seguro en comento, es indispensable que reúna los requisitos - que la ley establece:

- I.- Tenga reconocido en el Instituto un mínimo de quie- - nientas cotizaciones semanales.
- II.- Haya cumplido sesenta años de edad.
- III.- Quede privado del trabajo remunerado.

Para el efecto de lo anterior, es requisito que el asegurado - en primer lugar cumpla con los requisitos y solicite el otorga - miento de la pensión y por último que haya sido dado de baja - del régimen del seguro obligatorio.

El otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada, - excluye la posibilidad de conceder posteriormente pensiones de invalidez o de vejez, a menos que el pensionado reingrese al - régimen obligatorio del Seguro Social, en cuyo caso se aplica - ra lo dispuesto en la Fracción IV del artículo 183, de la Ley de la materia.

Los asegurados que reúnan las condiciones establecidas, ten- - drán derecho a disfrutar de una pensión cuya cuantía se señala en los artículos 167, 168, 169 y siguientes de la Ley del Segu - ro Social, (artículos, 143 a148).

F.- EL SEGURO POR MUERTE.

Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el Instituto otorgará a sus beneficiarios, conforme a lo dispuesto en la Ley, - las siguientes prestaciones:

- I.- Pensión de viudez
- II.- Pensión de Orfandad
- III.- Pensión de ascendientes
- IV.- Ayuda asistencial
- V.- Asistencia médica.

Son requisitos para que se otorguen a los beneficiarios las - prestaciones correspondientes:

I.- Que el asegurado al fallecer hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de cinco cincuenta cotizaciones semanales, o bien que se encontrare disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en - edad avanzada.

II.- Que la muerte del asegurado o pensionado no se deba a un riesgo de trabajo.

Tendrá derecho a la pensión de viudez la que fue esposa del -- asegurado o del pensionado, a falta de esposa, la mujer con -- quien el asegurado vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron a la muerte de aquél. O con la que hubiera tenido hijos. Con la excepción de que al morir el -- asegurado o pensionado tenfa varias concubinas, ninguna tendrá

derecho a la pensión.

La pensión de viudez será igual al cincuenta por ciento de la pensión de vejez, de invalidez o de cesantía en edad avanzada, que el pensionado fallecido disfrutaba; o de la que hubiere correspondido al asegurado en el caso de invalidez.

No se tendrá derecho a la pensión de viudez, en los siguientes casos:

I.- Cuando la muerte del asegurado acaeciere antes de cumplir seis meses de matrimonio.

II.- Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace.

III.- Cuando al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

Las limitaciones que se establecen no regirán cuando al morir el asegurado o pensionado, la viuda compruebe haber tenido hijos con él.

Tendrán derecho a recibir la pensión de orfandad cada uno de los hijos menores de dieciseis años, y ésta puede ser programa da hasta la edad de veinticinco años, si se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo nacional. Así mismo el hijo mayor de dieciseis años, que no pueda mantenerse por -

su propio trabajo, debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, tendrá derecho, a seguir recibiendo la pensión de orfandad, en tanto no desaparezca la incapacidad que padece, (Artículos 149 a 159, de la Ley del Seguro Social).

G.- EL SEGURO DE GUARDERIAS PARA HIJOS DE ASEGURADOS.

El ramo del seguro de guarderías para hijos de aseguradas cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternos durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia.

En esta definición a este seguro, consideramos que la ley debería de ampliar su terminología y contemplar los casos del trabajador asegurado, cuando sobrevenga la muerte de la conyugue.

Los servicios de guardería infantil incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas.

Para el efecto de dar cumplimiento a estas prestaciones el I.M.S.S., establecerá instalaciones especiales, por zonas y en relación a los centros de trabajo y de habitación.

Las madres aseguradas tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo; así mismo los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas desde la edad de cuarenta y tres días hasta que cumplan cuatro años, podrán disfrutar del servicio de guardería.

Para el efecto del sistema financiero de este seguro, los patrones cubrirán íntegramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil, independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio.

El monto de la prima, será del uno por ciento de la cantidad que por salario paguen a todos sus trabajadores en efectivo -- por cuota diaria, (artículos 184 a 193 de la L.S.S.).

H.- EL SEGURO VOLUNTARIO.

Este seguro reviste dos modalidades especiales:

I.- La continuación voluntaria en el régimen obligatorio.

II.- La incorporación voluntaria al régimen obligatorio.

Por lo que hace a la continuación voluntaria el asegurado deberá tener un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones semanales acreditadas en el régimen obligatorio, al ser dado de baja tiene el derecho a continuar voluntariamente en el mismo, bien -- sea, en los seguros conjuntos de enfermedades y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en la edad avanzada y muerte, o bien en cualquiera de ambos a su elección, pudiendo quedar inscrito en el grupo de salario a que pertenecía en el momento de la baja o en el grupo inmediato inferior o superior. El asegurado cubrirá íntegramente las cuotas obrero-patronales, respectivamente y podrá enterarlas por bimestres o anualidades adelantadas.

La cotinuación voluntaria del régimen obligatorio termina por:

- I.- Declaración expresa firmada por el asegurado.
- II.- Dejar de pagar las cuotas durante tres bimestres consecutivos.
- III.- Ser dado de alta nuevamente en el régimen obligatorio.

Para el efecto de la incorporación, se debe ejercitar la solicitud por escrito dentro de un plazo de doce meses a partir de la fecha de la baja, (Arts. 194, 195 y 196, de la L.S.S.).

Por lo que hace a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio; conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley del Seguro Social. Los sujetos de aseguramiento a los que aún no se hubiese extendido el régimen obligatorio del Seguro Social, podrá solicitar su incorporación voluntaria, en los períodos de inscripción que fije el I.M.S.S., y mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia ley.

Los sujetos de aseguramiento cotizarán en grupos fijos y por períodos completos o en la forma y términos que se establezcan en el reglamento y decretos relativos.

Al llevarse a cabo los actos que determinen la incorporación, al abrirse los períodos de inscripción relativos, el Instituto podrá establecer plazos de espera para el disfrute de las prestaciones en especie del ramo del Seguro de enfermedades y maternidad, los cuales en ningún caso podrán ser mayores de treinta días a partir de la fecha de inscripción, (arts. 198 a 202, de

1a L.S.S.).

SEGUROS FACULTATIVOS

Los Seguros Facultativos son protecciones que se contratan con el I.M.S.S., para proporcionar servicios y prestaciones a personas que no están obligadas forzosamente a esa inscripción.

La contratación de estos seguros se sujeta a los convenios que celebre el Instituto en donde se comprenden las condiciones y cuotas que aceptan los usuarios de dichos servicios o en última instancia las partes contratantes.

Un caso típico de un seguro facultativo es el de los hijos de los asegurados que al llegar a la edad de 25 años dejan de ser beneficiarios, porque la ley supone que adquieren autonomía -- económica para su subsistencia; bajo este nuevo régimen, estas personas pueden continuar con servicios de seguridad social y ser derechohabientes sin tener la calidad de beneficiarios por ley, (arts. 224 a 231, de la L.S.S.).

SEGUROS ADICIONALES

Los seguros adicionales, se configuran en los casos en que el Instituto acepta otorgar prestaciones económicas pactadas en -- contratos-ley o contratos-colectivos que corresponden al pa -- trón, siempre y cuando sean de la misma naturaleza, a los que -- debe otorgar por ley ese organismo.

El artículo 227 de la Ley señala los casos en los que puede -- existir condiciones superiores en los servicios y en las pres-

taciones a las que normalmente se otorgan a todos los asegurados; como son: aumento de cuantía, disminución de la edad mínima para disfrutar de pensiones, modificación del salario promedio base del cálculo y en general todas aquellas que se traduzcan en coberturas y prestaciones superiores a las legales o en mejores condiciones de las mismas.

SERVICIOS SOCIALES

Los servicios sociales de beneficio colectivo comprenden:

- I.- Prestaciones sociales
- II.- Servicios de solidaridad social.

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 aquellas tendientes a lograr una mejor ocupación del tiempo libre.
- V.- Regularización del estado civil.
- VI.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajo a fin de lograr la superación 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.

X.- Los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo, (arts. 232 a 235 de la L.S.S.).

Los servicios de solidaridad social comprenden:

I.- Asistencia médica

II.- Farmacéutica

III.- Hospitalaria.

Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el I.M.S.S., y por los propios beneficiarios.- Quedando facultado el Instituto para dictar las bases e instructivos a que se sujetarán estos servicios, pero, en todo caso, se coordinará con la Secretaría de la Salud y demás Instituciones de Salud y Seguridad Social, (arts. 236 a 239, de la L.S.S.).

3.3.- LOS SEGUROS DE CARESTIA Y CESANTIA INVOLUNTARIA (DESEMPLEO).

Como se ha manifestado ya, el constituyente de 1917, señaló - que se deberían crear cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, y de accidentes y de - - otros con fines análogos.

Esta última parte de la redacción original de la Fracción -- XXIX del artículo 123 constitucional despierta la inquietud -- por conocer en qué clases de seguros pensó la comisión redacto ra, al referirse a "otros seguros con fines análogos"; entre - otros muchos, considero que con posibilidades de ser implanta- do lo podría ser el seguro de carestía.

El cual tendría por objeto remediar en lo posible, el desequi- librio entre el ingreso percibido por el asegurado y la cons- tante elevación de los precios de los productos e insumos básic os.

La instrumentación de este seguro sería la de un seguro potesta tivo (voluntario), al que accederían los asegurados que tengan registrado como base de cotización el salario mínimo, y que -- por otra parte acrediten el estado de necesidad, mediante la - comprobación de la existencia de tres o más dependientes econó micos directos de él, como fuente única de ingresos.

Las prestaciones que integrarían este seguro potestativo se- rían la de elaborar mensualmente una relación de los productos básicos y que los mismos integren una dieta balanceada. Para

el efecto se deben de contar con técnicos especializados en -
nutrición, mercadotecnia y dietética, con los que ya cuenta la
Institución, y que no le gravarán en lo más mínimo.

Con base en este estudio técnico, el Instituto procedería a -
determinar la demanda de este cuadro de productos básicos, me-
diante la contabilización de las solicitudes que se le hubie--
ran presentado, a partir de la fecha en que se implante esta -
prestación, desde luego contando con la debida información que
se haga al trabajador, a través de los órganos de difusión con
que el Instituto cuenta.

Para el efecto de la adquisición de los productos que integren
este cuadro básico, el Instituto deberá contar con el apoyo de
diversas instituciones gubernamentales, así como de la inicia-
tiva privada, e incluso celebrar convenios con empresas priva-
das, con la finalidad de obtener de ellas estos productos, que
bien pueden ser tomados en pago de las cuotas.- Obrero-Patrona
les; lo cual sería de importante beneficio para ambas partes,-
ya que por un lado se obtendrían productos a menor precio y -
por el otro el empresario se beneficia en sus cargas tributa--
rias.

Este cuadro básico de productos de primera necesidad serán en-
tregados a los solicitantes en la oficina de servicios que se
designe al efecto, contra el pago del costo exacto de esas do-
taciones.

La justificación de este seguro se da por sí misma y, debo --

aclarar que considero la necesidad de que, inicialmente, se implante como seguro protestativo, dado que los sujetos beneficiarios de este seguro, por regla general, son muy prolíficos y para el efecto de establecerlo con carácter obligatorio, deberá prevenirse el riesgo de fomentar la explosión demográfica, lo que acarrearía consecuencias negativas a la economía del país.

EL SEGURO DE DESEMPLEO

Como el constituyente de 1917, previo el seguro de cesantía involuntaria del trabajo (desempleo), mismo que no se ha logrado establecer en la legislación mexicana, y tomando en cuenta que el primer antecedente histórico de la existencia de esta previsión del desempleo, se encuentra en Dinamarca desde 1907, y un alto porcentaje de países europeos lo han establecido bajo el sistema de Seguro Social Obligatorio; por lo que considero conveniente establecer dicho seguro en nuestro país.

Al respecto, han existido muchos casos en que algunos trabajadores se accidentan intencionalmente cuando tienen la seguridad de que se extinguirá en breve su relación de trabajo, por ser éste por obra determinada o tiempo fijo; caso en el que, durante todo el tiempo de esa incapacidad, reciben el subsidio correspondiente; logrando así una especie de seguro de desempleo, a costa de su propia integridad y elevando el índice de siniestralidad del patrón, quien se ve afectado por estas prácticas deshonestas de aquellos que tienen la necesidad de de

sostener un núcleo familiar y se enfrentan a la angustia de saber que, posiblemente, transcurrirán muchas semanas hasta -- que logren encontrar otro empleo.

Llegando a veces a extremos tales como impedir el restablecimiento del funcionamiento correcto del órgano o miembro accidentado, con el fin de prolongar el estado de incapacidad y, -- por ende, la recepción del subsidio económico. Desde luego ha go notar que el establecimiento del seguro de desempleo no evitaría este tipo de acontecimiento y de otras contingencias que afectan al trabajador, pero si lo abatirían en gran medida.

Es de todos conocido que la contracción económica que resiente el país en general, produjo desde tiempo atrás una escalada de desempleo difícil de controlar, a pesar de los esfuerzos (gubernamentales y de la iniciativa privada por mantener y crear fuentes de trabajo.

Pero el desempleo se vió agudizado por la pérdida fortuita de múltiples centros de trabajo, con motivo de los estragos producidos por los imprevisibles movimientos telúricos, acontecidos en el mes de septiembre de 1985, cuya memoria será imborrable.

En el caso concreto de la cesación de la relación de trabajo, -- por caso fortuito, el trabajador pierde las expectativas de -- acumular un fondo de retiro integrado por su prima de antigüedad y otras prestaciones constitucionales, legales y contractuales; por lo que en estos casos el desempleo es aún más dramático, porque el trabajador no cuenta con una garantía contra

la cual reclamar del patrón el cumplimiento de esas prestaciones.

Ahora bien, en la Ley del Seguro Social se contempla que los trabajadores que queden privados de trabajo remunerado (desempleados) conservarán el derecho a recibir las prestaciones médicas, hospitalarias y de maternidad, por un período de ocho semanas posteriores a la desocupación, señalándose en el artículo 118 de dicho cuerpo normativo, los requisitos para conservar ese derecho. Pero esta prestación, muy valiosa, no resuelve el problema económico y alimentario del trabajador desempleado y sus dependientes económicos; es por eso que me permito proponer, a través de este trabajo, el establecimiento del Seguro Obligatorio de desempleo por caso fortuito.

El seguro que se propone sería sólo un anticipo o punto de arranque de un Seguro Obligatorio de desempleo que contemple algunas otras contingencias (independientes del caso fortuito).

Por lo pronto, se trataría de prever la eventualidad de que la fuente de trabajo desapareciera por caso fortuito y de tal manera que no puedan rescatarse bienes suficientes para garantizar las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores; es decir que existiría desempleo por caso fortuito cuando el asegurado quede privado de trabajo remunerado por la desaparición de la fuente de trabajo, por caso fortuito comprobado.

La contingencia consistente en el desempleo por caso fortuito, obligaría al Instituto, el otorgamiento de las siguientes pres

taciones por un tiempo determinado:

I.- Subsidio económico.

II.- Asistencia médica, en los términos de la Ley del Seguro Social.

III.- Ayuda asistencial, en los términos de la Ley del Seguro Social.

Para estar acordes con lo previsto en el artículo 118 de la Ley del Seguro Social, el asegurado deberá tener un mínimo de ocho cotizaciones semanales ininterrumpidas para gozar de las prestaciones propuestas; así como demostrar indubitadamente que la privación del trabajo remunerado acaeció con motivo de la desaparición fortuita de la fuente de trabajo y que no cuenta con un medio legal para exigir al patrón o a sus herederos el cumplimiento de las prestaciones adeudadas, como podría ser el seguro que cubra el siniestro acontecido, otros bienes propiedad del patrón o responsabilidad solidaria de un tercero.

El derecho a disfrutar de las prestaciones de este seguro de desempleo por caso fortuito, comenzará, a partir del momento en que el trabajador asegurado lo solicite y acredite los extremos generadores del estado de desempleo, retroactivamente al momento del siniestro.

Los asegurados que reúnen las condiciones señaladas, tendrán derecho a disfrutar de un subsidio en dinero equivalente al 30% del salario base de cotización, registrando ante el Instituto; mismo que se incrementaría en el 1.5% por cada ciento --

cuatro semanas de cotización que el trabajador haya acumulado, hasta un límite del 60% de dicho salario.

La obligación del Instituto Mexicano del Seguro Social para proporcionar las prestaciones de este seguro, cesarán simultáneamente a las prestaciones previstas en el artículo 118 de la Ley del Seguro Social.

Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos de este seguro, así como para la constitución de las reservas técnicas, se obtendrían de las cuotas que están obligados a cubrir, los patrones, los trabajadores, el Estado y demás sujetos obligados, en el ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Acorde con la estructura de la Ley del Seguro Social, habrá que establecer previsión que obligue al patrón a cubrir al Instituto las cantidades que éste haya erogado por concepto de subsidios pagados a los trabajadores, en el caso de encontrarse bienes del patrón, suficientes para cubrir las prestaciones adeudadas a los trabajadores; así como negar el otorgamiento de este beneficio, cuando se acredite que el trabajador solicitante ocasionó el riesgo del que derivó la desaparición del centro de trabajo.

Por lo antes visto, la falta de trabajo que se origina por los desquiciamientos económicos y que trae como consecuencia la desocupación de las clases trabajadoras. Por esta razón consideramos conveniente que en nuestro país se introduzca en el

sistema de protección, la cobertura contra el desempleo, que - consistiría en otorgar un beneficio económico al asegurado, -- para el efecto de aligerar sus cargas económicas.

C A P I T U L O I V

**"NECESIDAD DEL CAMBIO DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL ENTE.
ADMINISTRADOR DEL SEGURO SOCIAL".**

C A P I T U L O I V

NECESIDAD DEL CAMBIO DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL ENTE
ADMINISTRADOR DEL SEGURO SOCIAL

Como se ha analizado a lo largo del desarrollo del presente trabajo, el Estado Mexicano ha dado cabal cumplimiento a la voluntad del Constituyente originario de 1917, y hasta ha rebasado su intención inicial, al crear y establecer un establecimiento público de carácter nacional para la prestación de los servicios de la seguridad social, a través de la reforma constitucional de agosto de 1929, en lugar de simples cajas de ahorros y mutualistas locales para tal fin.

Asimismo, las diversas reformas y modificaciones a la Ley del Seguro Social, demuestran la intención del Estado de adecuar las previsiones legales al respecto, a las mutaciones que el desarrollo de la vida moderna ha impuesto a las también cambiantes necesidades colectivas, según se analizó en capítulo aparte de este trabajo.

Por otra parte, las necesidades de adecuación apuntadas, dieron lugar a que se estructurara el ente administrador, como un organismo descentralizado por especialización y colaboración, con personalidad jurídica, patrimonio y gobierno propios, que, también ha quedado plasmado en el cuerpo de esta tesis receptional.

Es evidente que estas soluciones han sido dadas ante la urgencia de resolver necesidades ingentes, lo que ha provocado des-

viaciones involuntarias, que podrfan provocar afectación en la esfera jurídica de los particulares y aún violación a sus derechos supremos, incluyendo la arbitrariedad; razón por la que estimo pertinente incluir este capítulo para analizar las posibles ilegalidades y hasta inconstitucionales de la dualidad en la personalidad jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, tanto como persona moral de Derecho Público, como en su carácter de ORGANISMO FISCAL AUTONOMO.

A partir de la reforma al artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que establece la Facultad del Instituto para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo Fiscal autónomo y que, por lo tanto, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga.

Las características de autoridad de que se encuentra revestido el Instituto Mexicano del Seguro Social, son muy importantes y no pueden fusionarse con la que también tiene el citado organismo para prestar el servicio público de seguridad social, no obstante que se trate de la misma institución, su estructura legal debe ser muy diáfana y clara para evitar problemas de Constitucionalidad.

A partir de la reforma al artículo 135, ya relatada, por una confusión en la naturaleza jurídica del organismo, el Consejo técnico ha revestido de características de autoridad a órganos

inferiores del mismo, encargados de la determinación de los - adeudos tributarios, especialmente las dependencias de tesore- ría, auditoría a patrones, cobranza, afiliación y otras; esta confusión se presenta por querer identificar las facultades -- que tiene como organismo descentralizado con los que tiene -- como organismo fiscal autónomo y ello es totalmente equivocaa- do.

Al respecto, Manuel Urista Doria anota: "La Ley del Seguro So- cial adopta un sistema mixto para la designación de los funcio- narios del Instituto, y en otros, es el propio Instituto quien los designa directamente". (29)

En mi concepto, no es la Ley del Seguro Social la que adopta - el sistema mixto, sino que es la falta de análisis de las cua- lidades de la Institución la que ha provocado la referida con- fusión, pues en el artículo 245 de la ley respectiva se prevé que:

"Las relaciones entre el Instituto Mexicano del Seguro - Social y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo".

Es decir, que para entrar al servicio, existirá un contrato de trabajo, mas no un "nombramiento", mismo que es el "acto condi- ción" para la designación de los funcionarios y empleados pú- blicos.

Por otra parte en el artículo 2º de la Ley Federal de los Tra-

(29) Urista Doria Manuel, El I.M.S.S., es un organismo des- centralizado por servicios. Boletín informativo de Se- guridad Social, Nos. 9 y 10, Págs. 13 y 14.

bajadores que serán regulados por dicha ley: (30)

"La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejores Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de electricidad y Gas, Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho" y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

De lo señalado en el párrafo final del precepto citado, se desprende, que los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentran contemplados en el citado artículo, ya que realizan funciones de servicio público.

Ahora bien, es de suponerse que sería contradictorio el que -- trabajadores de un organismo encaminado a la prestación de servicios de seguridad social, tuviesen que acudir a recibir esos servicios, de una institución diversa, por lo que fue mas -- aceptado el criterio de mantenerlos bajo el régimen del apartado A del artículo 123 de la Constitución. Pero ello sigue man
(30) Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Op. Cit. Pág. 19

teniendo la confusión de la que venimos hablando, puesto que sigue en el aire la determinación sobre si son funcionarios y empleados públicos sujetos a responsabilidad oficial, con obligación de ser nacionales mexicanos o bien se trata de empleados particulares que bien pueden ser extranjeros y que, según lo expuesto, pueden llegar a realizar actos de autoridad fiscal, de indudable molestia para los particulares. Verbigracia, el caso de un médico extranjero, especializado en medicina del trabajo, que no tiene un similar mexicano y que quedaría, entonces facultado para extender un certificado de accidente de trabajo, del que se derivase el financiamiento de un capital - constitutivo a cargo del patrón, o cualquier otra "posición en que una persona condenada a la inhabilitación para ocupar cargos o funciones públicas por haber cometido un ilícito penal - de carácter oficial, válidamente puede ser contratada por el - Instituto Mexicano del Seguro Social, y volver a desempeñar actos de "autoridad", por tratarse de un organismo fiscal autóno; vulnerándose con ello la garantía de seguridad jurídica de los particulares que vieran afectada su esfera jurídica, por los actos de esa persona.

Por otra parte, y aunado a lo anterior, si bien es cierto que la ley de la materia, establece en el artículo 240, fracciones VII y VIII, lo siguiente:

VII.- Establecer y organizar sus dependencias

VIII.- Expedir sus reglamentos interiores.

Y ello lo hace por medio del Consejo Técnico, también es cierto que estas facultades se concentran estrictamente en la posibilidad de prestar servicios públicos de seguridad social, --ésto es, en su calidad de organismo descentralizado, porque el consejo técnico, no obstante ser la máxima autoridad administrativa del Instituto, no por ello queda facultado para proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de las leyes; habida cuenta de que la Fracción I del artículo 89 Constitucional establece:

I.- Promulgar y efectuar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. (31)

De lo dispuesto en el precepto constitucional invocado, se desprende que esa facultad llamada reglamentaria, sólo y únicamente es en favor del titular del Poder Ejecutivo Federal, prohibiendo expresamente la posibilidad de su delegación, en relación con lo previsto en el artículo 92 de la Carta Magna, y que establece:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos administrati-

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- Págs. 72

vos, serán enviados directamente por el Presidente al -
Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento res--
pectivo.

Criterio que es sostenido por los tratadistas de Derecho Admi--
nistrativo y por la Suprema Corte de Justicia de La Nación.

El Doctor Andrés Serra Rojas, expone su criterio, sobre la - -
Facultad Reglamentaria en las Instituciones Descentralizadas -
en los siguientes términos:

"Existen en nuestro derecho administrativo determinados entes
públicos legalmente facultados para dictar su propio orden ju--
rídico reglamentario, pero subordinándolo a su ley orgánica --
respectiva.

De acuerdo con los artículos 89, Fracción I y 92 de la Consti--
tución, esta Facultad corresponde al Presidente de la Repúbli--
ca y de acuerdo con las ejecutorias de la Suprema Corte, esta
Facultad lógicamente es indelegable.

Sin embargo, es necesario hacer esta reflexión, ¿al crearse un
organismo descentralizado, que asume una de las tareas que co--
rresponden al poder público, también se le delega la Facultad
reglamentaria que normalmente corresponde al Presidente de la
República?.

Algunas leyes administrativas, que han creado organismos des--
centralizados, han entregado esta facultad a los propios entes
jurídicos.

b) "Instituto Mexicano del Seguro Social, D.O.F. 12-III -1973.

El artículo 240, Fracción X de la Ley orgánica de esa - Institución señala como función principal del Seguro So- cial:

X.- Expedir sus reglamentos interiores.

El artículo 253, Fracción IV de la propia ley fija como función propia del Consejo Técnico:

VI.- Expedir los reglamentos interiores que menciona la Fracción X del artículo 240 de esta ley". (32)

Por su parte el Doctor Gabino Fraga, lo define en los siguien- tes términos:

"La constitución no se ha formulado conociendo la clasifica- ción teórica de los actos desde el punto de vista material y - formal de tal manera que al decir "proveer en la esfera admi- nistrativa", se indica que las disposiciones de carácter gene- ral que hayan de dictarse sean expedidas, no por el Poder Le- gislativo, sino por el Poder Ejecutivo, dentro de su esfera -- normal de acción, que no es otra que la esfera administrativa. La Constitución únicamente parte del concepto formal de las - funciones, y desde ese punto de vista los reglamentos expedi- dos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente administrati- vo.

(32) Serra Rojas Andrés. Op. Cit. Págs. 203 y 204.

Lo anteriormente expuesto viene a demostrar que la Facultad - Reglamentaria constituye una Facultad Normal del Poder Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que - la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución y su ejercicio es espontáneo y tiene lugar cuando el Ejecutivo - cree oportuno realizarlo". (33)

Así mismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que: "Los Secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos por delegación del Presidente de la República". (Informe del Presidente de la S.C.J.N. del año de 1956, - pag. 49) y también que: "El Secretario de Hacienda y Crédito - Público, no tiene facultades para expedir reglamentos". (ib. - idem).

Por lo anteriormente expuesto, sólo el titular del Ejecutivo - puede, reglamentariamente, crear, las dependencias que van a - encargarse de la determinación, liquidación y cobro de adeudos fiscales, sin que el Consejo Técnico ni algún otro órgano superior del Instituto, puedan alcanzar estas atribuciones, ya que las mismas no se presentan por la descentralización, sino por el hecho de ser organismo fiscal autónomo, y habría que pensar en que también debiera ser el titular del Ejecutivo Federal -- quien tuviese la atribución de nombrar a los funcionarios y empleados que, de una u otra manera, van a realizar funciones de autoridad, de conformidad con lo dispuesto en la Fracción II - del artículo 89 de la constitución, y en el artículo 128 del - mismo cuerpo legal:

(33) Fraga Gabino, Op. Cit. Pág. III

"Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y territorios, remover a los -- agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, prestará la protesta de guardar la constitución y las leyes -- que de ella emanen".

Como ejemplo de esta invasión de competencia del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, encontramos la expedición del Reglamento relativo a la afiliación de los patrones y trabajadores; el Reglamento relativo a los trabajadores temporales y eventuales urbanos de la Industria de la Constitución, algunos de los cuales hasta fueron publicados o insertados en el Diario Oficial de la Federación por el propio Instituto.

¿Podría pensarse que el Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo un organismo descentralizado, es parte integrante del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, -- para poder publicar sus disposiciones y validarlas y, -- aún darles vigencia, mediante el órgano oficial de difusión?

El mismo órgano a llegado a extremos tales como re-reglamentar un reglamento del Poder Ejecutivo, como es el caso del reglamento de organización interna de Delegaciones Regionales y Estatales, emitido por el propio Consejo Técnico, que reglamenta al Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del I.M.S.S., expedido por el Presidente de la República.

Asimismo, se ha dado a la tarea de crear órganos de autoridad como: La Tesorería General, las Delegaciones del Valle de México, el Departamento de Auditoría a Patronos y otros, a los que también dota de Facultades a través de expedir esos llamados - reglamentos de organización interna.

Las Delegaciones del Valle de México del I.M.S.S., fueron creadas al margen de las atribuciones conferidas en la Ley del Seguro Social, al Consejo Técnico, puesto que sólo y únicamente se encuentra facultado para organizar administrativamente sus dependencias, cuando éstas han sido creadas por ministerio de ley, mas no para crear órganos y dotarlos de facultades a fin de organizar y reorganizar a todo el Instituto.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene el criterio al respecto en los siguientes términos:

"CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, SUS FACULTADES CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 107, FRACCION VIII, DE LA ANTERIOR LEY Y 240 DE LA VIGENTE. UNICAMENTE AUTORIZA AL INSTITUTO PARA ORGANIZAR ADMINISTRATIVAMENTE SUS DEPENDENCIAS.- No es cierto que

la atribución que el Legislador confirió al I.M.S.S., en el artículo 107, fracción VIII de la anterior ley del Seguro Social y 240 de la vigente, de organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas; que por efecto de lo dispuesto en los artículos 117, Fracción IX, y 253 Fracción XIV, correspondía y corresponde al Consejo Técnico, tenga el alcance de facultar a dicho Consejo para otorgar una atribución como la de liquidar y recaudar cuotas que la ley le confiere, ya que únicamente autoriza al Instituto para organizar administrativamente sus dependencias y para fijar su estructura y funcionamiento, como entidades meramente auxiliares de los órganos superiores.- Estimar lo contrario significaría, amén de interpretar la ley en donde por su claridad no es permitido hacerlo, autorizar, en un sistema de derecho como el nuestro en el que rigen a título de garantías individuales la Seguridad Jurídica y la Legalidad, entre otras, el que pudiera afectarse la esfera jurídica de la persona por actos de autoridades no facultadas expresamente por la ley para realizarlos, cuando es principio general de derecho que, en salvaguarda de dichas garantías, la autoridad solo puede hacer aquello que la ley le autoriza". (34)

De la anterior jurisprudencia, se desprende que el Consejo téc

(34) Informe de Labores de la S.C.J.N., correspondiente al año de 1982, Pág. 97.

nico se irrogó la facultad de crear seis delegaciones del -- Valle de México, cuando su atribución legalmente conferida con siste en organizar dependencias previamente creadas del mismo organismo descentralizado, y establecerlas. Entonces, al - - crear las Delegaciones del Valle de México, es obvio que rebasó sus atribuciones limitativamente contempladas.

Es indudable que el I.M.S.S., como organismo descentralizado, es del que más disposiciones diversas se han emitido, pero en condiciones irregulares y muchas veces improvisadas, originadas quizás por las mismas necesidades de actuación del citado Instituto, pero es imprescindible una sistematización y simpli ficación de todo ese conjunto de normas dispersas para que el organismo pueda desarrollar sus actos legales, en el marco jurídico apropiado, ya que la referida adecuación de las normas deberá ser tomando en cuenta su correcta ubicación dentro de - la DUALIDAD de atribuciones de que se ve revestido este Orga-- nismo, por un lado como organismo descentralizado prestador de servicios públicos y, por el otro, como organismo fiscal autó-- nomo o autoridad.

En este orden de ideas. la autoridad hacendaria de más impor-- tancia en la República, a nivel Federal, lo es la Secretaría - de Hacienda y Crédito Público, la cual está sometida invaria-- blemente a la estructura jurídica que se desprende desde la -- misma Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administra-- ción Pública Federal y su Reglamento Interior, así como su titular debe refrendar todas las disposiciones generales que ex-

pida el Presidente de la República.

En comparación, el I.M.S.S., no cuenta con una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo de Estado, que ejerza el control del Poder Ejecutivo o Administración Pública Central, en los términos previstos en el artículo 51 y 52 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Y no es aceptable el criterio de que su Secretaría cabeza de sector fuese la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social, puesto que la Fracción XVI del artículo 40, de la misma ley citada, sólo le faculta para:

"Así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la Ley". (35)

En resumen de lo expuesto hasta aquí, en el presente capítulo, se encuentra que toda complicación desde el punto de vista estrictamente legal, se circunscribe a determinar con exactitud, cuando es que el I.M.S.S., actúa como organismo descentralizado prestador de servicios y cuando es que lo hace como organismo fiscal autónomo; y ello se deriva, como ya dije, de la multiplicidad de normas diversas y dispersas que se relacionan -- con el funcionamiento y atribuciones del organismo, así como -- por la tolerancia de los Poderes de la Unión en este indudable desvío de poder e invasión de competencias, que han sido aprovechados por los órganos superiores del Instituto.

(35) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, S.A. pág. 48

Estoy consciente de las limitaciones que me aquejan para acertar a proporcionar una solución al problema, pero mi criterio se encamina a proponer dos posibilidades de solución que son:

A.- Llevar a cabo una depuración de los diversos ordenamientos y disposiciones relativas al Instituto Mexicano del Seguro Social, para el efecto de reducir su esfera de actuación a aquellas actividades que se encaminen exclusivamente a la prestación de los servicios públicos de la seguridad social, remitiendo todo lo relativo a las facultades y atribuciones públicas de autoridad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

B.- Como la anterior propuesta bien pudiera considerarse como un retroceso en el avance del desarrollo de la Institución, en comento; propongo que el Instituto Mexicano del Seguro Social, sea elevado al rango de Departamento Administrativo de Estado; lo cual le permitiría válidamente constituirse en una dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal, prestadora de los Servicios de la Seguridad Social, así como se resuelve la controversia sobre la legalidad y constitucionalidad de sus actos -- como autoridad, pues estos serían incuestionables.

Desde mi punto de vista no existe impedimento para que se realice la transformación que se propone, puesto que la Constitución Política, la ley orgánica de la Administración Pública Federal y la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; autorizan la creación, establecimiento, organización y regulación de un Departamento Administrativo, del Seguro Social Nacional.

Por otra parte, desde las primeras reuniones internacionales sobre aspectos de la Seguridad Social, se ha manifestado el criterio uniforme de la conveniencia de unificar en un solo órgano administrador y en una sola legislación la prestación de la seguridad social de una nación en su conjunto, para evitar desviaciones de recursos y lograr la formación de un fondo financiero común de las diversas entidades que se encargan de -- proporcionar estos servicios a diversos también sectores de la población.

Situación que se lograría válidamente a través del Departamento Administrativo que propongo; desde luego que ésta fusión e integración de los diversos organismos, instituciones y dependencias encargadas de la Seguridad Social del País, habrá de efectuarse paulatinamente, y mediante un régimen de extensión gradual, con lo que se pueda alcanzar la igualdad de servicios y prestaciones para todos los trabajadores; independiente de si prestan sus servicios a un particular, a las Fuerzas Armadas, a la Federación, o a un Estado o Municipio, y por otra parte, cada sector de beneficiarios de la seguridad social conservaría, al momento de la fusión, todos y cada uno de los derechos y prerrogativas que disfruta hasta ese momento -- por parte del organismo encargado de proporcionarlos, pero se tendrá siempre como objetivo final elevar las prestaciones de todos los sectores hasta alcanzar la deseada igualdad de todos los trabajadores.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Constitución Mexicana de 1917, transformó los sistemas jurídicos, políticos y sociales de nuestro país, elevando a la categoría de normas de orden Público, los derechos laborales en el artículo 123 de nuestra Carta Magna. En cuya fracción XXIX del propio ordenamiento encontramos el antecedente legal del Seguro Social Mexicano.

SEGUNDA.- Con la reforma a la fracción XXIX del artículo -- 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de septiembre de 1929; se hizo imprescindible la expedición de la Ley del Seguro Social.

TERCERA.- En el año de 1943, se promulga la Ley del Seguro Social, revistiendo al Seguro Social Mexicano, -- con carácter de obligatorio, pues las experiencias obtenidas demostraron que el dejar a la iniciativa individual el asegurarse, solamente un reducido número de personas gozarían de los beneficios. Por otra parte con la reforma a la citada fracción, se dió cumplimiento al Mandato Constitucional del Constituyente Revolucionario.

CUARTA.- La Ley del Seguro Social ha sufrido reformas de vital importancia, siempre acordes con las necesidades del momento; siendo una de las de mayor im-

portancia, la realizada al artículo 135, el 24 de noviembre de 1944, que le concede al Instituto Mexicano del Seguro Social, el carácter de Organismo Fiscal Autónomo, facultándolo para ejercitar la Facultad Económica Coactiva.

QUINTA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo público descentralizado, clasificado dentro de la descentralización por colaboración, -- creado por ley con personalidad jurídica y patrimonio propios. El cual constituye el instrumento básico de la Seguridad Social en México.

SEXTA.- El régimen de financiamiento del Instituto, es -- tripartita, y se constituye con las aportaciones hechas por el Estado, Los patrones y Los trabajadores.

SEPTIMA.- La naturaleza de las cuotas obrero patronales, son de carácter tributario, pero diferentes a los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. -- Estas tienen el carácter de contribuciones especiales, son obligatorias y para su fijación no se requiere de la opinión del patrón o de los trabajadores.

OCTAVA.- Debido a la contracción económica que reciente el país, pese a los esfuerzos estatales y de la ini-

ciativa privada, con el objeto de mantener y crear fuentes de trabajo; considero pertinente incorporar a la Ley del Seguro Social, los seguros de Ca-
restfa y de Cesantfa Involuntaria del Trabajo (de-
sempleo), con el objeto de ser mas congruentes con
el momento económico que se vive en el país.

NOVENA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, se haya -
revestido de una doble naturaleza, por un lado --
para organizar y administrar los servicios de segu-
ridad social, adquiere la calidad de Organismo Des-
centralizado; y al mismo tiempo para determinar, -
cuantificar, liquidar y recaudar adeudos fiscales,
se reviste de la cualidad de Organismo Fiscal Autó-
nomo; por lo que su estructura legal debe ser muy
precisa y clara para evitar problemas de constitu-
cionalidad.

DECIMA.- El Consejo Técnico, por una confusión en la natura-
leza jurídica del organismo, ha revestido de carac-
terísticas de autoridad a órganos inferiores del -
mismo, y esto se presenta por querer identificar -
las facultades que tiene el Instituto como Organismo
Descentralizado con las que tiene como Organismo
Fiscal Autónomo; y no obstante que el Consejo -
Técnico es la máxima autoridad administrativa del
Instituto, no puede proveer en la esfera adminis--

trativa el estricto cumplimiento de las leyes, -- como lo dispone la fracción I del artículo 89 Constitucional, ya que esta facultad, sólo le está reservada al Titular del Poder Ejecutivo Federal.

DECIMA

PRIMERA.- Para el efecto de resolver la controversia sobre la legalidad y constitucionalidad de sus actos -- como autoridad, me atrevo a proponer las soluciones siguientes:

- 1º- Reducir la esfera de actuación del Instituto a aquellas actividades que se encaminen exclusivamente a la prestación de servicios públicos de seguridad social, remitiendo todo lo relativo a las facultades y atribuciones públicas de autoridad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
- 2º- Que el Instituto Mexicano del Seguro Social, sea elevado al rango de Departamento Administrativo de Estado, dependiendo directamente del Poder Ejecutivo Federal; desde el punto de vista legal NO existe impedimento alguno, además de agrupar a los diferentes Organismos de Seguridad Social existentes, con el objeto de evitar desviaciones de recursos y lograr la formación de un régimen financiero común.

BIBLIOGRAFIA

Antecedentes de Legislación Social Argentina, Editorial --
S.I.P.A. Argentina 1952.

Arce Cano Gustavo, Los Seguros Sociales en México, Editorial
Botas, 1944.

Flores Zavala Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexica
nas, 10a. Edición, Editorial Porrúa, México 1968.

Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 22a. Edición, Edito- -
rial Porrúa, México 1982.

Gómez Gronillo, Breve Historia de las Doctrinas Económicas.

Informe de Labores de la Suprema Corte de Justicia de la Na-
ción, correspondiente al año de 1982.

Lobato Jacinto, Ley del I.N.F.O.N.A.V.I.T., Editorial Teoca-
lli, México 1986.

Memoria de Labores, Tomo II, Edición del C.I.S.S., México --
1964.

Moreno Padilla Javier, Nueva Ley del Seguro Social, Edito- -
rial Trillas, México 1985.

Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la O.I.T., Ottawa 1966.

Sayaguez Laso Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, - Montevideo 1953.

Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV.

Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I y II, 9a. Edición, Editorial Porrúa, México 1979.

Superintendencia de Seguridad Social, Boletín de Estadística de Seguridad Social, Santiago de Chile, 1964.

Trueba Urbina Alberto, Derecho Social Mexicano, Editorial -- Porrúa, México 1979.

Trueba Urbina Alberto, El Artículo 123, México 1943.

Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, Legislación -- Federal del Trabajo Burocrático, Editorial Porrúa, México -- 1984.

Urista Doria Manuel, El I.M.S.S., es un Organismo Descentralizado por Servicios, Boletín Informativo de Seguridad Social Nos. 9 y 10.

Código Civil.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley del I.S.S.S.T.E.

Ley del Seguro Social

Ley Federal del Trabajo

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.