



2ej. 520

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL TRABAJADOR MEXICANO Y LOS SISTEMAS
NACIONALES DE SEGURIDAD SOCIAL**

T E S I S
Que Para Obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a :
MANUEL DE JESUS ROSALES SUAREZ

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

Prólogo	Pag. I
-------------------	-----------

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENCIA DEL DERECHO SOCIAL EN MEXICO

a) Idea del Derecho Social	2
b) Bosquejo histórico de los Derechos Sociales	8
c) El Artículo 123 Constitucional	18
d) El Derecho del Trabajo como parte del Derecho Social	24

CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA LEGISLACION DE TRABAJO

a) Concepto	27
b) Bases Constitucionales	34
c) La Legislación Laboral integradora de seguridad y justicia social	42
d) La Seguridad Social en México	49

CAPITULO TERCERO

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

a) Datos históricos de la Ley del Seguro Social	59
b) Características del Instituto Mexicano del Seguro Social	68
c) Objetivos	77

CAPITULO CUARTO

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

a) Referencia histórica del Régimen Legal de la seguridad social de los trabajadores del Estado	95
b) Estructura del I.S.S.S.T.E.	101
c) Objetivos	115

CAPITULO QUINTO

PROPOSICIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA

	Pág.
a) Unificación de las instituciones que tienen a su cargo la Seguridad Social.	124
b) Nuevas y necesarias prestaciones	128
c) Proyecto de Reforma Constitucional	152
CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFIA.	179
LEGISLACION	140

P R O L O G O

La seguridad social mexicana, ha sido tema escogido para realizar este trabajo, por la importancia que representa para el pueblo de una nación como la nuestra, contar con programas de seguridad social. Se redobla la importancia que tiene en México, puesto que los beneficios otorgados toman en cuenta al trabajador como ente principal, reivindicando de esta forma los derechos que como clase les pertenecen.

Asimismo, despiertan interés las formas que determinaron el surgimiento de la seguridad social, del que fue motor principal el movimiento obrero mexicano, que causó, además la multiplicación de los sistemas de seguridad social a grado tal que en nuestro país son más de tres instituciones las que se encargan de prestar esos servicios.

Por otra parte, ocurre en México - y no solamente en la especie - que el desconocimiento de la legislación de la materia, ocasiona que muchos beneficios sociales no sean ejercidos por los derechohabientes. Es por esto que en los Capítulos Tercero y Cuarto se exponen los beneficios que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

Con deseo de participar en el mejoramiento de

la seguridad social, se proponen en el Capítulo Quinto de este trabajo, algunas ideas tendientes a la realización - de ese fin.

Por último es de todos conocido el objetivo - - principal que se persigue con este trabajo, que no es - - otro que me constriñe a incursionar por vez primera en el ámbito de las letras, por lo que pido al lector de esta - obra su magnanimidad por las deficiencias que en ella encuentran.

Manuel de J. Rosales Suárez.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENCIA DEL DERECHO SOCIAL EN MEXICO

- A).- Idea del Derecho Social.
- B).- Bosquejo histórico de los derechos sociales.
- C).- El artículo 123 Constitucional.
- D).- El Derecho del Trabajo como parte del Derecho Social.

A) IDEA DEL DERECHO SOCIAL.

Como fase primaria y con el objeto de ubicar el tema materia de este estudio, es preciso delimitar lo que debe entenderse por derecho social.

Considerado como ciencia en nuestros días, es manifiesta la opinión de que no es fácil externar un concepto o definición de derecho social. Algunos autores opinan que frente a las categorías de derecho público y derecho privado, se sitúa una tercera que viene a ser el Derecho Social.

Se explica de esta forma, que ante la tradicional división del derecho, la vida moderna ha creado nuevas formas de interrelación humana, manifestándose categorías jurídicas distintas a las ya conocidas; el status imperante en épocas remotas no hizo propicias estas formas jurídicas, mismas que se obtienen por el surgimiento del hombre libre; dichas formas no pueden ser encuadradas en los campos de la establecida división del derecho por las particularidades con las que están investidas, hablándose entonces de un derecho social.

El derecho en cuestión, a juicio de algunos autores, tiene su origen en las corporaciones de carácter autónomo que relacionan a la persona, no en su individualidad, sino frente a un cuerpo social.

Gustavo Radbruch, en su obra Introducción a la-

Ciencia del Derecho, señala que hay un nacimiento de nuevos estatutos que son el resultado de la ruptura de una concepción individualista y liberal de la participación del estado en la economía y la determinación del derecho del trabajo al tratamiento que debe otorgarse al hombre en la prestación de sus servicios.

El Maestro Mario de la Cueva, explica el párrafo anterior diciendo que: "... el derecho económico refiere el problema desde el punto de vista de la economía y del empresario; en tanto que el derecho del trabajo, lo hace atendiendo a la persona humana y su energía de trabajo; se ve pues que éstas son inspiradas en diversos propósitos, y que se colisionan frecuentemente, fusionándose cada día más para dar como resultado una nueva relación no atribuible ni al derecho público ni al derecho privado, surgiendo un derecho social del futuro..." (1)

Se afirma la autonomía de este derecho, aduciendo que la clásica división del derecho (público-privado) no pudo conocer de estos nuevos fenómenos sociales y especialmente de la división de clases de la sociedad actual.

Los tratadistas en materia civil, advierten en el devenir histórico cambios sociales que la disciplina que les atañe no puede regular más y proclaman nuevas formas jurídicas, formas éstas que vienen a constituir lo que se conoce como leyes de excepción, que son precisamente las que vienen formando el derecho común en nuestros días y anuncian el nacimiento de un nuevo derecho.

Ahora bien, lo cierto es que al estar en presencia de un nuevo derecho, preocupa por el momento el lugar

(1) De La Cueva Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 1ª Ed. Pág. 70

que debe ocupar en el orden jurídico.

Al respecto, se dice que en tiempos de Cicerón, no se conoció la diferencia entre derecho público y derecho privado, sino que en el Digesto y en las Institutas - de Ulpiano, se establecieron sus definiciones.

La idea de separación del derecho desaparece en la edad media, apareciendo en nuestros días ante la necesidad en la que se encuentra el Estado soberano de tener un derecho propio, superior a las normas que rigen las relaciones entre los individuos. Las etapas evolutivas fueron distintas en cada época y por tanto la división del derecho no se lleva a cabo en base a una experiencia adquirida, sino que se presenta como una solución relativa para adecuar situaciones de hecho reinantes en cada época por lo que las clasificaciones propuestas pueden desaparecer, conducir a una nueva clasificación o aportar un nuevo género.

La imaginación desbordada de los pensadores del actual siglo, inunda de criterios acerca de las ideas de la separación del derecho, los que vienen a sintetizarse en dos corrientes principales: la material y la formal.

La primera corriente está representada por la doctrina de los intereses tutelados generales o particulares, que trata de ser una explicación flexible y susceptible de adaptarse a las transformaciones sociales. Mientras que la segunda corriente, pertenece a las disciplinas llamadas teoría general del derecho y la teoría general del Estado; esta postura adquiere gran influencia en los inicios de este siglo, sin embargo, decae al concluir la Primera Guerra Mundial.

León Duguit, afirma que el orden jurídico tiene

como único fundamento el hecho objetivo de la solidaridad social, mientras que Hans Kelsen, sostiene que todas las normas tienen su fundamento en la constitución; sin embargo, una vez salvadas las diferencias de opiniones, la doctrina clasifica el derecho en dos ramas básicas, clasificación que si se analiza, revela una corriente individualista en su formación, es por esto que tanto las relaciones de derecho mercantil como las del derecho del trabajo quedaron situadas dentro de la división del derecho privado.

La presencia de un derecho cada vez más pujante, viene a romper con lo establecido para dar paso a una realidad social y poner de manifiesto un derecho que se define según la variada opinión de los juristas; he aquí algunos de ellos:

Para Gurvitch y Gierke, el derecho social "es un derecho de comunión o de integración, distinto del derecho privado en donde se dan relaciones de coordinación, y del derecho público, donde existen vínculos de subordinación."

En opinión de Gustavo Radbruch, "la idea del Derecho Social no es simplemente la idea de un derecho especial destinado a las clases bajas de la sociedad, sino -- que envuelve un alcance mayor. Se trata en realidad, de una nueva forma estilística del Derecho, en general."

En tanto que Geny afirma que, "es un derecho -- que está mas allá de las leyes dictadas por el Estado."

Expuestas las opiniones de tres autores europeos, se presentan en seguida otras tantas de autores nacionales, teniendo algunas de ellas la influencia de la ideología europea.

Lucio Mendieta y Núñez al referirse al derecho social dice que "es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo."

Al ocuparse del derecho social, Hector Fix Zamudio lo define al plantearlo como un "conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes, y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado como un tercer sector, una tercera dimensión, que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los núcleos más débiles de la sociedad; un derecho de integración, equilibrador y comunitario."

Por último, el Maestro Alberto Trueba Urbina describe el derecho social como "el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a las clases económicamente débiles."

Como se deja ver al exponerse los diferentes criterios, no hay divergencia entre tratadistas extranjeros y nacionales, coinciden en que el problema en cuestión es una tercera dimensión del derecho, que el destinatario de este derecho son los núcleos humanos débiles y que es un derecho integrador.

El Derecho Social propiamente dicho, es un conjunto de principios que son inalienables, imprescriptibles e irrenunciables que preserva por siempre la dignidad del ser humano, derecho éste que está latente desde

que el hombre se reúne con los demás para formar grupos - sociológicamente hablando.

Surge así el derecho para la defensa de una clase explotada por el hombre mismo y se yergue ante el Estado cuando éste es creado para defender intereses que se - traducen en perjuicio de las clases débiles, aporta para ellos la justicia y seguridad sociales.

Hasta aquí se ha venido haciendo referencia al Derecho Social en sí y se puede observar que es un derecho de una amplia cobertura, quedando bajo su protección-varias ramas de derecho actual, contándose entre las principales integradoras del Derecho Social al:

Derecho del Trabajo

Derecho Agrario

Derecho Económico

Derecho Procesal y,

Derecho de la Seguridad Social.

El Derecho del Trabajo, como derecho específico nace por la necesidad de regular el esfuerzo laboral humano que se considera como una mercancía y que por encontrarse dentro del comercio queda sujeto a la Ley de la oferta y la demanda, intercede ante lo establecido para dejar asentado que el trabajo es un derecho y un deber sociales.

El Derecho Agrario, nace para regular la anarquía existente en la propiedad de la tierra, pues no debe olvidarse la situación que impera en el medioevo con los feudos o los latifundios en México, -sólo para citar dos ejemplos- en la que los campesinos que laboran la tierra, no sólo no les pertenece, sino que, ellos mismos son parte de la propiedad.

El Derecho Económico, debe regular principalmente la distribución económica colectiva y realizar el objetivo fundamental de la justicia social que es la reivindicación de las clases económicamente débiles.

El Derecho Procesal, desconocido por el mundo jurídico antiguo, en que sólo se hace referencia a la práctica y el procedimiento, siendo bajo esta forma en que se oculta el Derecho Procesal que es el que establece reglas, y formas de obligada observancia para ejercitar los derechos en la secuencia de los litigios; entonces sólo forma parte del derecho privado formal.

Para concluir, el Derecho de Seguridad Social, se presenta como una necesidad de dar protección a las clases desvalidas. Algunos autores la conceptúan como un derecho exclusivo de los trabajadores, con el propósito de que sea extensiva a los económicamente débiles, o sea que este derecho está encaminado a proteger al hombre en su género y por lo tanto viene a ser un derecho reivindicador por excelencia.

B).- BOSQUEJO HISTORICO.

El nacimiento del derecho en general, tiene lugar en el momento mismo en que dos o más individuos se relacionan y surgen entre sí normas propicias para la realización de sus objetivos; a la reunión de grupos primitivos hechos con diversas finalidades, es llamada por los historiadores "pueblos prehistóricos" y en opinión de algunos juristas, en ellos surge ya la idea del derecho social.

Esta no es una idea disparatada, hay mucho de verdad en ella, el derecho, por ser inherente al hombre - está presente desde que éste habita la faz de la tierra, - sin embargo es un derecho amorfo, no hay en ese momento - una especificación de él; el derecho se manifiesta primero por el hecho reiterado de la costumbre y viene a tener forma escrita en los días de Roma y aún entonces sólo se conoce dos ramas del derecho, el público y el privado.

Debe comprenderse que hasta ahora sólo se ha hecho referencia al derecho social en "strictu sensu", debe afirmarse que éste es un derecho de reciente creación, actual, formado -según la opinión del Maestro Mario de la Cueva- como consecuencia de una profunda división entre - los hombres, el sistema económico y de gobierno de la burguesía.

A partir de este momento, sólo se hará referen-

cia al derecho social como un derecho especial traducido como derecho de trabajo y como derecho de seguridad social.

Ahora bien, el derecho en cuestión no puede nacer en la época de la esclavitud, ya que entonces el esclavo era una cosa, y como tal no puede ser titular de derechos y obligaciones; las labores de trabajo por ellos realizadas eran consideradas como una cosa dentro del comercio y para esto, los romanos tan sólo necesitaban del derecho civil que se encargaba de regular la compraventa, el arrendamiento de esclavos y bestias de carga y toda clase de trabajo.

Al respecto, el Maestro Mario de la Cueva nos ilustra al relatar que el aumento de la población en Roma provocó una mayor demanda de mano de obra, situación que llega a grado tal que los mismos hombres libres se dan en arrendamiento; la operación por medio de la cual se contratan, es la "locatio conductio operarum" que los jurisconsultos romanos usaban para el arrendamiento de animales y esclavos; como se ve, el derecho del trabajo no existe en los días de Roma y no es que no existiera un derecho del trabajo a seguir, simplemente es el statu quo que priva en el momento, de tal forma se tiene establecida la escala de valores.

Por otra parte, en la edad media se implanta el régimen feudal, la servidumbre se encuentra en una situación intermedia entre la calidad de esclavo y la de hombre libre, y si bien es cierto los siervos disfrutaban de derechos como era el contraer matrimonio, también lo es que éstos viven y forman parte de la tierra a grado tal que no pueden abandonarla, teniendo la obligación ademi-

de trabajarla y pagar tributo al señor.

Por su parte Rousseau afirma que la causa de -- los males de la humanidad es la propiedad privada, pues -- señala que en la prehistoria se vivió un derecho conforme a la naturaleza y que en la historia viene a imperar la -- idea de la propiedad privada.

La propiedad privada trae como consecuencia una clase burguesa que posee e incluso opone toda clase de poderes para no propiciar el nacimiento de cualquier orden jurídico que regule las relaciones de trabajo con los poseedores de capital, se prohíbe la intervención en los -- problemas de orden económico, la libertad de industria se considera como derecho natural del hombre, se niega así -- todo acto oponible a tal consideración; el derecho civil no somete a persona alguna para que realice acto jurídico de arrendamiento de servicios, además de que el estado es un poder que sólo sirve para apoyar a la clase burguesa -- en su afán de sometimiento de la clase trabajadora, de esta forma hubo de romperse pues con lo establecido por el pensamiento individualista para traer consigo el desper-- tar de la clase obrera que tuvo lugar en los primeros cin cuenta años del siglo XIX.

La lucha de clases es la historia de la vida -- del régimen de la propiedad privada y de la explotación -- del hombre por el hombre, esta lucha tiene dos formas diferentes: la lucha latente, la que impera en los momentos -- en que el hombre es considerado como una bestia y otra es la que se origina a partir de la revolución francesa y -- que es al momento en que el proletariado toma conciencia de su situación en que el hombre tiene que romper con las teorías del liberalismo económico y el liberalismo políti

co que prohíben cualquier intervención en la economía, esta ruptura se hace necesaria para imponerse a la burguesía y al estado, para lograr la libertad sindical y contratos colectivos en los que se pretenden un mínimo de justicia social que defienda al hombre de la injusticia del trabajo.

En los inicios del siglo XIX, el movimiento obrero empieza a manifestarse más dinámicamente, en Inglaterra se dan las primeras inquietudes por la lucha sindical que pugna, por las libertades colectivas.

La publicación del manifiesto comunista en Londres, vino a sembrar una inquietud en las clases trabajadoras, pues tiene un lenguaje claro para ellos y en el mismo se señala a la clase obrera como la destinada para llevar a cabo el cambio social.

La revolución francesa, con la pujanza de la república y la influencia de las ideas socialistas, determina que el derecho del trabajo se oponga como una barrera creada por la clase trabajadora en contra de la explotación del hombre causada por el liberalismo económico; el gobierno republicano provisional francés se presta a formar una comisión para elaborar una legislación de trabajo misma que queda inconclusa con la creación del imperio de Napoleón III en el que triunfa de nuevo el capitalismo burgués.

En la segunda mitad del siglo XIX, las libertades de asociación son en parte reconocidas en Francia e Inglaterra, los trabajadores se pueden reunir (con libertad) sin que el estado estorbe en su formación, pero las leyes penales, reformadas no les reconocen como personas jurídicas, se les considera como asociaciones de hecho y

es la razón por la cual los empresarios no se ven obligados a contratar en forma colectiva, los trabajadores pueden suspender el trabajo, más no pueden paralizar las actividades de la empresa, pues en tal caso, la fuerza pública acude en ayuda del patrón para contratar a nuevos trabajadores y continuar con las actividades de la empresa.

La legislación laboral, sufre una transformación lenta y gradual en Prusia en los años de 1870 cuando Bismark se da cuenta del papel que juega la burguesía y la apoya para que ésta conquiste los mercados internacionales, mas reacciona al pensar que su bienestar no puede fincarse en la miseria de las masas, y por otra parte, cuenta además con la amenaza de la creación del partido social demócrata y el congreso de Eisenach en el que se aprueba un programa con la reivindicación de beneficios para el trabajador en el proceso de la producción, Bismark entonces se adelanta a su época e inicia una política social que procura el bienestar de los trabajadores; a la constante amenaza del socialismo expide la ley antisocialista de 1879 en la que se prohíbe la formación de asociaciones que tuvieran como fin el régimen social económico y político, más al observar descontento entre los trabajadores se anuncia la institución del seguro social.

Por su parte en Francia en el año de 1870, después de un intento revolucionario por establecer un gobierno socialista, al restaurarse la paz, se pasa al terreno de la legislación social, y así en el año de 1884, se les reconoce a las asociaciones sindicales personalidad jurídica; en 1898, se expide la ley de accidentes de trabajo, en los años finales del siglo, se establece la

reducción de la jornada de trabajo a diez horas y el gobierno apoya a los sindicatos en su lucha por la celebración de contratos colectivos.

Con el advenimiento de la Primera Guerra Mundial, se viene a tierra todo lo logrado en materia de Derecho del Trabajo, pues, como lo señala Radbruch, el Estado se ve precisado a intervenir en el proceso de la producción y distribución para asegurar el aprovisionamiento de sus ejércitos, en tanto que los trabajadores, obligan al Estado a legislar en materia obrera, creándose lo que se conocería más tarde como un derecho social del porvenir.

Los trabajadores de los estados en guerra, proponen en 1914 la idea de que el tratado de fin de lucha, debiera contener normas para la protección futura de los trabajadores, idea que culmina con la propuesta de Francia para la redacción de una carta internacional del trabajo.

En los años posteriores a la guerra, el Tratado de Bruselas del 28 de junio de 1919, crea la Organización Internacional del Trabajo; y la proclamación de la Constitución de Weimar el 11 de agosto de 1919 importante para este estudio, puesto que es la primera constitución europea que dedica un capítulo a los derechos del Trabajo.

Las manifestaciones por el fervor liberal, se propagan por Europa; que en Francia culmina con una recopilación a la que se le da el nombre de Código del Trabajo.

La Segunda Guerra Mundial, deja una conciencia más provechosa para el trabajador, pues se reconocen sus derechos tanto en la Organización Internacional del Trabajo, en su declaración de Filadelfia de 1944, así como en-

la Carta de las Naciones Unidas, haciendo lo mismo la declaración de los Derechos del Hombre, aprobada el 10 de diciembre de 1948. En fin, la tendencia por legislar el derecho social es más generalizada y así el Derecho del Trabajo pasa a formar parte del Derecho Constitucional, mas no se logra hasta entonces establecer una reglamentación que le de la dignidad que le corresponde al Derecho del Trabajo.

Por lo que respecta al ámbito nacional, la historia de estos derechos, tiene sus orígenes desde los días de la Colonia, en la que para estos menesteres se regían por las Leyes de Indias, documento creado para proteger a los indios de México y Perú en contra de las explotaciones de los encomenderos, leyes que unicamente contienen disposiciones de tipo misericordioso, pero carecen en absoluto de disposición alguna tendiente a la igualdad de derechos entre los indios y sus patronos.

En los años de 1813, el Congreso de Anáhuac, reunido en la ciudad de Chilpancingo, procura la mejoría del jornal del trabajador, sin embargo, puede decirse que en la primera mitad del siglo, no se conoce el derecho del trabajo y se sigue aplicando el viejo derecho español, como son las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Compilación, Etc.

La revolución de Ayutla, en su declaración de derechos, regula en sus artículos 4, 5 y 9 sobre libertad de profesión, industria y trabajo.

El 10 de abril de 1865, y durante el establecimiento del primer imperio, con Maximiliano de Habsburgo a la cabeza, se expide el Estatuto Provisional del Imperio, documento que es uno de los más avanzados para su época y

en el que se prohíben los trabajos gratuitos y forzados - teniendo entre otras disposiciones la de requerir autorización de los padres para la prestación del servicio de los menores.

En noviembre de ese mismo año, se expide la Ley del Trabajo del Imperio, la que establece una jornada de sol a sol, con un descanso de dos horas, pago de salario en efectivo, reglamentación de deudas de los campesinos, etc.

El Código Civil de 1860, elimina la equiparación que se hace entre el contrato de arrendamiento y el de trabajo, pues se afirma que el hombre no puede ser tratado como las cosas. La lucha por la obtención de derechos se inicia con la huelga de los trabajadores de Cananea, para obtener mejores salarios y tratar de terminar con las diferencias habidas con los trabajadores norteamericanos; por otro lado, los empresarios poblanos, imponen a sus trabajadores un reglamento de fábrica con el que no estuvieron de acuerdo los obreros, y se decreta un paro general de empresarios, por el que los trabajadores recurren al Presidente de la República para que actuara en calidad de árbitro, logrando tan solo que se prohibiera el trabajo de los menores de siete años.

El primero de julio de 1906, se publica el manifiesto del partido liberal que tiene como presidente a Ricardo Flores Magón, y al referirse entre otras cosas a la clase trabajadora, apunta la necesidad de crear las bases para una legislación de trabajo, proponiendo mayoría de trabajadores mexicanos en las empresas, igualdad de salario entre los trabajadores, prohibición del trabajo de menores de catorce años, duración de jornada de ocho

horas, descanso de fin de semana, fijación de salario mínimo, pago de salario en efectivo, prohibición de las tiendas de raya, anulación de deudas de los campesinos, etc.

En 1904, el gobernador del Estado de México, Jesús Vicente Villada, declaró que en caso de riesgo de trabajo, debe el patrón pagar la atención médica requerida y además el salario del afectado hasta por tres meses. En el mismo sentido se declara el gobierno de Nuevo León de Bernardo Reyes, al definir lo que debe entenderse por accidente de trabajo.

Durante todo este tiempo, no hay estabilidad social, y así un alto porcentaje de la población de la República vive una situación de miseria privando un estado de cosas en el que sólo la clase privilegiada obtiene derechos, dando lugar a que las masas se preparen entonces para una verdadera revolución social, considerada como la primera del siglo XX.

El Plan de San Luis, toca el punto agrario, mismo que había de tornarle de una revolución política en una revolución social; a las fuerzas formadas a consecuencia de la invitación hecha por Carranza, se les denominó Ejército Constitucionalista, cuyo movimiento da lugar a la Constitución de 1917, y a la Primera declaración de los Derechos Sociales de la Historia, así como el nacimiento del Derecho Mexicano del Trabajo.

Esta revolución fue hecha por gente que había sido explotada en el campo y en las fábricas, y el jefe constitucionalista tuvo una acertada medida al convocar al pueblo para que eligiera representantes para formar una asamblea constituyente que determinara el contenido fu

turo de la Constitución, el resultado de la misma es que concurren a la asamblea gente de extracción de la clase trabajadora, quizá con pocos conocimientos legislativos, pero con un profundo conocimiento de los problemas de su clase, yendo aún en contra de la técnica de elaboración constitucional, misma que no fue obstáculo para alcanzar su cometido, y así los derechos de los trabajadores se elevaron al rango constitucional.

C).- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El triunfo de la revolución constitucionalista-jefaturada por Carranza trajo como consecuencia la organización del gobierno sobre bases políticas y sociales establecidas en la lucha armada que estaban en pugna con el pensamiento liberal de la Constitución de 1857, debiéndole reconocer a ésta el mérito de fijar el procedimiento - que dió origen a la llamada reforma, lo cual no constituyó obstáculo para que el pueblo, titular esencial y originario de la soberanía, ejercitara el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno según lo reconocía el artículo 39 de la propia constitución.

El primero de diciembre de 1916, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista entregó el proyecto de constitución al supremo parlamento de la revolución Mexicana. En el cual no apareció ningún capítulo de reformas sociales, pues las únicas innovaciones que se introdujeron tuvieron un carácter político, como consecuencia del criterio tradicionalista de los abogados encargados de su redacción que seguían los mismos lineamientos de la Constitución de 1857, dejando a cargo de las leyes ordinarias lo relativo a reformas sociales.

Así pues, el proyecto de constitución produjo inicialmente una profunda decepción en la asamblea, pues las grandes reformas sociales esperadas no quedan asegura

das; así el artículo 27 encomendaba la reforma agraria a la legislación ordinaria y la fracción X del artículo 73, se limitaba a autorizar el poder Legislativo para que regulara la materia laboral agregando los redactores del -- proyecto, como única novedad, un párrafo del artículo 5º donde se limita a un año la obligatoriedad del contrato de trabajo.

Las diputaciones de Veracruz y Yucatán presentaron dos iniciativas de reformas al citado artículo proponiendo normas concretas en favor de los trabajadores, limitándose la comisión encargada a incluir el principio de la jornada máxima de 8 horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial de las mujeres y niños y consignando el derecho al descanso hebdomadario.

Don Fernando Lizardi, sostuvo que las adiciones al artículo 5º, estaban fuera de lugar y que debían reservarse hasta el momento en que se discutiera la facultad concedida al Congreso de la Unión para legislar en asuntos de trabajo; fue entonces cuando los diputados temieron una maniobra que impidiera la discusión de las cuestiones sociales.

La intervención del diputado obrero por Yucatán sentó la idea fundamental del artículo 123, señalando las bases para que las legislaturas locales expedieran leyes de trabajo.

Por su parte, Heriberto Jara, inició el debate contra la doctrina tradicional del Derecho Constitucional oponiéndose a que la constitución reconociera únicamente a los derechos individuales del hombre y las normas relativas a la organización y atribución de los poderes públicos.

Fue Froylán C. Manjarréz, quien se pronunció en favor de que se dedicara un capítulo o título de la constitución a las cuestiones de trabajo, proponiendo que el problema de los derechos de los trabajadores se separara del artículo 5º para que integrara un título especial.

Carranza al tener noticia de los debates, comprendió que la decisión de la asamblea había sido adoptada, y comisionó al licenciado José Natividad Macías para que apoyase la inclusión de un título especial sobre el trabajo. De esta forma, Macías, Pastor Rouaix y Lugo integran la comisión para la redacción del proyecto del nuevo título sobre el trabajo, formando un anteproyecto del que se obtuvo el proyecto final, que se turnó a la Comisión del Congreso encargada de presentarlo a la asamblea, la cual en su dictámen conservó la mayor parte del texto original, adicionándolo con cambios, modificaciones, disposiciones y agregaron fracciones nuevas.

Este proyecto después de una breve discusión -- fue aprobado el 23 de enero de 1917, elevando a rango constitucional los anhelos legítimos de la clase trabajadora y plasmados en el artículo 123.

Con este hecho y a partir de esta fecha, México entra de lleno al campo del Derecho Social creando el Derecho Mexicano del Trabajo, que desde entonces tienen su fuente jurídica en el artículo 123.

La naturaleza del Derecho Mexicano del Trabajo, se desprende de las disposiciones del artículo 123 que -- son dignificadoras de la persona humana y del trabajador en las que resalta el sentido proteccionista y reivindicador.

Las normas del artículo 123, así como los artí-

culos 3º, 27 y 28, son estatutos de una nueva esencia social, crean un nuevo tipo de constituciones político-sociales que se inician en el mundo con la mexicana de 1917

El carácter social, es evidente al establecer - normas de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, - Derecho Agrario, Derecho Económico y del Derecho Social a la Educación.

Ahora bien, desde la fecha de su aprobación, el artículo 123, ha sufrido diversas modificaciones, de entre las cuales cabe destacar, por su importancia y trascendencia y en atención a los fines de este trabajo, la siguiente:

Con el objeto de hacer patente la modificación señalada, debe decirse que originalmente el artículo 123 de la Constitución de 1917, fue redactado en su párrafo inicial como sigue:

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

Este que era el texto original al referirse a los sujetos del trabajo comprendía como "empleados", tanto a los particulares como a los del Estado. Antes de la constitución de 1917, las relaciones laborales entre el Estado y sus servidores, se regían por el Derecho Administrativo, especialmente por las leyes del servicio civil, pero con la promulgación de la nueva Constitución, se establecieron iguales derechos laborales tanto en favor de-

los empleados privados como de los empleados al servicio del Estado. A partir de 1931, equivocadamente se vuelve a considerar la teoría del empleo como parte del Derecho Administrativo, lo que creó descontento entre los trabajadores burócratas y originó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938 por el Presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de ese mismo año, protector de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado y creador de preceptos proteccionistas y tutelares.

Las normas antes señaladas no tuvieron rango constitucional sino hasta el 21 de octubre de 1960, cuando una reforma al artículo 123, publicada en el Diario Oficial del día cinco de diciembre de ese mismo año, originó el apartado "A" como un conjunto de derechos laborales para los trabajadores en general y el apartado "B" para los servicios del Estado con derechos sociales exclusivos para la burocracia, de tal manera que hoy en día, nuestro artículo 123 Constitucional ha quedado redactado de la manera siguiente:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

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

A.- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo;

B.- Entre los Poderes de la Unión, El Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores "

Los apartados "A" y "B", arrojan un total de -- cuarenta y cinco fracciones que contienen disposiciones de diferente índole, regulándose la jornada de trabajo en las fracciones I, II, III y IV del apartado "A" y en las fracciones I, II y III del apartado "B". La protección sa larial y patrimonial de los trabajadores, es regulada por las fracciones VI, VII, VIII, IX, X, XI, XX, XXIV, XXV y XXVIII del apartado "A" y IV, V, VI y IX del apartado "B".

La tutela de derechos de asociación y defensa de los trabajadores queda establecida por las fracciones XVI, XVII, XVIII y XIX del apartado "A" y X del apartado "B". Las directrices a seguir en caso de conflicto entre patrón y trabajador están determinadas por las fracciones XX y XXI del apartado "A" y XII del apartado "B". La frac ción XXXI del apartado "A" delimita el ámbito de sobera-- ñas legislativas entre los Estados y la Federación en ma-- teria laboral. Las fracciones XIII y XIV del apartado "B" regulan por su parte los aspectos laborales aplicables a los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguri dad y el personal del servicio exterior así como a los -- clasificados como personal de confianza. Por último, las-- normas relativas a la Seguridad Social están contenidas -- en las fracciones V, XII, XIII, XIV, XV, XXV, XXVI, XXVII, -- XXIX y XXX del apartado "A" y VII, VIII y XI del apartado "B"

D.- EL DERECHO DEL TRABAJO COMO PARTE DEL DERECHO SOCIAL.

El Derecho del Trabajo en México, tiene su origen legal en el artículo 123 de la Constitución de 1917 y su origen histórico en la revolución mexicana iniciada en el año de 1910.

Este derecho surge como consecuencia dialéctica de la lucha de clases protagonizada por el trabajador y el detentador de los medios de producción. El pueblo mexicano consciente de su papel histórico y de las necesidades de justicia de la clase trabajadora, plasma, por primera vez en el mundo, un catálogo de derechos en el artículo 123 constitucional con el objeto de reconocer el lugar importantísimo que la clase trabajadora desempeña en el desenvolvimiento histórico, social, cultural y económico de la nación mexicana, logrando con ello la reivindicación legítima que la justicia social le atribuye.

Es tan importante y tan peculiar el Derecho Mexicano del Trabajo, que podemos considerarlo como único en su género ya que a diferencia del derecho del trabajo en otros países, no tiene su cuna en el Derecho Privado sino en el pueblo mismo mexicano, quien mediante la Asamblea Constituyente le otorga el más alto rango jurídico con características propias.

Así el Derecho Mexicano del Trabajo, otorga al Estado el papel de guardián de las normas sociales protectoras, facultándolo para que mediante medidas coercitivas obligue al cumplimiento de las mismas.

Sin embargo, nuestra legislación laboral, no se queda en la mera regulación de las relaciones de trabajo, sino que, llendo más allá, establece el derecho que asiste a todos de disfrutar de la seguridad social fundamental en el buen desenvolvimiento de las actividades obreras.

De esta manera, puede afirmarse que la declaración de los Derechos Sociales enunciada en el artículo -- 123 Constitucional, es un beneficio que el pueblo asegura a los trabajadores por la prestación de sus servicios.

Por último, únicamente resta decir que, atendiendo a que el trabajo es un derecho y un deber social y que el derecho del trabajo encierra normas en favor del grupo humano que forma la clase trabajadora económicamente débil, debe considerarse que éste, es parte integrante del Derecho Social Positivo plasmado en el artículo -- 123 Constitucional.

CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA LEGISLACION DE TRABAJO.

- A).- Concepto.
- B).- Bases Constitucionales.
- C).- La legislación laboral integradora de seguridad y justicia social.
- D).- La Seguridad social en México.

A) CONCEPTO

Cuando nos referimos a las condiciones de vida y a las oportunidades existentes, tenemos necesariamente que referirnos al ser humano. Entendido éste como individuo o ente oponible a la idea de colectividad.

Las formaciones colectivas humanas son el resultado de la necesidad de ayuda mutua entre los seres que la componen, logrando cada vez una civilización más avanzada, siendo su principal característica la de proporcionar al ser humano los medios para su desarrollo como son, entre otros; un nivel medio de vida que estimule el dominio de sí mismo, el trabajo y, la tradición familiar, logrando con ello una vida más "humana".

Es esencial comprender el alcance de éstas civilizaciones para determinar la medida y condiciones en que actúa sobre el individuo, puesto que, su valor se obtiene de acuerdo con los servicios que prestan al hombre.

La humanidad en su pasado más remoto, vivió en la desconfianza causada por la adversidad de la naturaleza, motivando con ello la reunión en grupos de la que surge la organización social basada en la ayuda mutua que asegura la satisfacción de las necesidades, peculiares de los tiempos y de los pueblos.

El concepto mágico manejado por el hombre primi

tivo, es muestra de su afán por lograr mejores condiciones de vida, pues con ello intenta obtener, por medio de ofrendas y sacrificios a sus dioses, la satisfacción de sus necesidades.

La reunión en grupos, trae consigo una cauda de interdependencia y necesidades a veces imposible de enfrentarlos sin grandes problemas, puesto que la dependencia del trabajo gremial acarrea limitaciones diversas, presentándose entonces un clima de inseguridad dentro del propio grupo.

Tanto las calamidades provocadas por las enfermedades, los accidentes, los paros forzosos en el trabajo, las heridas, la vejez y la muerte, los mismos acontecimientos felices de la vida como la maternidad y los nacimientos, son generadores de cargas y riesgos que en un contexto de inseguridad, agravan la miseria. Por ello, el hombre en su devenir histórico busca su protección, en una palabra necesita seguridad.

El medio idóneo de que dispone para eliminar esos riesgos lo es ante todo, la previsión. El hombre que conoce los riesgos ahorra parte de su salario, como protección para garantizar la solución de problemas eventuales, sin embargo, ésta que es la previsión individual presupone una educación de previsión misma, además de una estricta observancia de las normas para obtener una verdadera seguridad, evidentemente tiene efectos limitados, excepto para aquellos que habiendo satisfecho sus necesidades presentes, disponen aún de importantes recursos.

Por otra parte, se puede también pensar en una previsión colectiva que se efectúe mediante cuotas de sus miembros, proporcional a la capacidad contributiva de

éstos, con el objeto de crear un fondo de ayuda, de socorro y de retiros en provecho de ellos mismos ya ún, más, de sus familiares.

El sistema de previsión colectiva es evidentemente superior, pues permite una compensación entre los riesgos y las cargas que afrontan cada uno de sus miembros, suministra provisiones de mayor prioridad que aquellas que puedan ser obtenidas por un sistema individualista, exigiendo de todos un ahorro-aportación menos sustancial.

La seguridad, constituye un segundo medio de garantía colectiva; el asegurador, mediante una remuneración aportada por el asegurado, generalmente fraccionada en varios depósitos módicos, garantiza la cobertura de uno o muchos riesgos, gracias a la compensación que se verifica conforme a datos estadísticos, acepta cubrir diversos riesgos semejantes en provecho de un gran número de asegurados en donde las diversas aportaciones acumuladas por largo período, constituyen en cierto modo y de forma anónima, la garantía colectiva.

El seguro facultativo, dejado a la iniciativa de los aseguradores eventuales, no constituye un procedimiento muy eficaz de garantía contra los riesgos de gran frecuencia; no funciona por sí mismo, por los riesgos de realización cierta, ni para sufragar ayudas en favor de las que subsisten en las cargas de familia; en efecto, el asegurador, tiende a eliminar los riesgos de tal naturaleza, al menos mientras que la competencia no lo obligue a hacer lo contrario; sólo la perspectiva de una compensación realizada por una gran masa de asegurados, puede llevar a los aseguradores a aceptar la cobertura de riesgos-

graves sin elevar desmesuradamente el precio de las cotizaciones exigidas; es decir que, a menos que exista habitualmente una gran cantidad de asegurados voluntarios y disponibilidades de ahorro individual igualmente repartidas, permitirá a una institución de seguro obligatorio, atender y obtener el resultado deseado.

En un sistema netamente comercial, la garantía del seguro, es en función directa del monto de las inversiones hechas al asegurador, y por otra parte de las probabilidades de que un riesgo asegurado se realice en la persona que contrata el servicio, del precio fijado por el asegurador en la operación y del provecho que se acordó realizar.

Es claro entonces que, si entre los asegurados por compensar no hay una completa solidaridad instituída, igualdad de capacidad contributiva e igual vulnerabilidad de los riesgos cubiertos, no habrá un aprovechamiento en grado de equidad entre todos sus asegurados, ya que no hay una colectivización de la garantía.

En relación con la asistencia, como la última forma de aseguramiento, podemos decir que tiene como característica el hecho de que sus beneficiarios no contribuyen a los gastos de los seguros que les son brindados, además de que su mecanismo y sus principios son muy diferentes.

La asistencia puede realizarse de forma más o menos espontánea en un marco comunitario, ya sea familia, corporación o empresa y es raro entonces que, ya sea directa o indirectamente, los miembros de la comunidad no se cubran mutuamente o que en todo caso, cada miembro activo de la comunidad no contribuya a la constitución de

reservas sobre las cuales se descuenten los seguros creados en su beneficio.

La asistencia privada descansa en base a la déudiva sin contraparte. La asistencia privada reviste formas de fundaciones hospitalarias, fundaciones para la atribución de seguros, de cuidados gratuitos a los indigentes, y provisiones de todo género, todas estas formas y aún otras han alcanzado diversos resultados según los lugares y las épocas. La caridad es considerada también como fundamento de la asistencia privada aunque se tiene como un medio de muy poca eficacia para garantizar los riesgos sociales a menos de que esta obligación la tomen a su cargo poderosas instituciones que distribuyan entre sus asistidos el producto de contribuciones voluntarias o de aportaciones que estén autorizadas a recibir. Sirve de ejemplo la labor realizada por la Iglesia Católica de Europa, la que por largo tiempo ejerció una función de servicio social (asistencia privada).

Por el contrario, la asistencia pública, hace intervenir, como su nombre lo indica, a colectividades públicas, locales o federales que disponen de recursos de importancia, aún en los países donde la red de instituciones de asistencia pública es muy evolucionada y donde el volumen de las prestaciones es elevado.

Mediante este sistema, excepcionalmente se beneficia a las clases más desfavorecidas, y es por esto que la asistencia pública no puede constituir un medio exclusivo de cobertura de los riesgos sociales puesto que será siempre insuficiente, además de que divide a la sociedad en dos grupos; los asistidos y los no asistidos; llegando incluso al absurdo de que exista gente que paga y no son-

beneficiados y quienes no pagan y en cambio son beneficiados.

Por último podría señalarse que, inclusive los indigentes contribuyen en cierta forma a los gastos de asistencia por la vía de las aportaciones indirectas sobre el consumo.

Estas tres formas genéricas de seguridad social tienen como objetivo común el bienestar social, no importa la distinta forma o medio que se utilice para lograr su meta.

Diversos autores en el estudio de esta materia, han elaborado definiciones, de las cuales a continuación, se presentarán algunas:

Para Lord Beveridge "La seguridad social tiene por objeto abolir el estado de necesidad, asegurando a todo ciudadano su rendimiento suficiente, en todo momento, para satisfacer sus cargas".

Renaldo Guzmán Orozco, afirma por su parte, que "La seguridad social en su más amplio significado, representa el conjunto de esfuerzos encaminados a proteger la vida y los bienes de subsistencia, sustituyendo conscientemente la responsabilidad colectiva, mediante las acciones de toda la ciudadanía coordinadas a través de sus estructuras gubernamentales". (2)

Por último, es importante destacar la definición obtenida en la Tercera Reunión Interamericana efectuada en la República de Chile, que dice:

(2) Guzmán Orozco Renaldo. La Seguridad Social en México, Colección Seminarios No.2. Secretaría de la Presidencia, México. 1976, pág. 37

"La Seguridad Social es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sustente a los incapacitados, eliminados de la vida productiva". (3)

(3) Díaz Rivadeneyra Carlos y Polo Bernal Efraín. El Seguro Social y su Problemática. Fondo Editorial Coparmex. México, 1978. pág. 21

B) BASES CONSTITUCIONALES.

La idea del Seguro Social Mexicano, se plasma legalmente en la Constitución de 1917, en su Capítulo VI, denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", y muy especialmente en las fracciones XXV y XXIX del Artículo 123 que establecieron en su texto original expresamente lo siguiente:

"XXV.- El servicio para la colocación de los -- trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo, o por cualquier otra institución oficial o particular; y" (4)

"XXIX.- Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y 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 social popular". (5)

De esta manera dicha idea, pasa a formar parte del Derecho del Trabajo y por primera ocasión del Derecho

(4) Félix F. Palavichini. Historia de la Constitución de 1917. Tomo II, Edición Particular, México, D.F. - pág. 700.

(5) Félix F. Palavichini. Ob. Cit. Pág. 701.

Constitucional otorgando facultades a los Gobiernos de -- los Estados para legislar a la vez que difundir la previsión social.

Sin embargo, en ella, el concepto de previsión-popular es tan general que no se establece una división - clara entre el seguro social y el seguro privado, lo que - en la práctica, propicia la especulación; siendo justo - agregar que la vaguedad que presenta entonces, se debe al desconocimiento de la naturaleza y funcionamiento en materia de seguro social, que la experiencia ha superado.

La precaria situación del país tanto política - como económica, fue consecuencia de que en doce años desde su promulgación, no se proveyera nada con respecto al seguro social; aunándose a lo anterior la falta de servicios técnicos y eficaces. Por otra parte, se alega que la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, era poco - clara y no precisaban los riesgos que debían cubrirse por el seguro social porque se interpretó el concepto "previsión popular" en sentidos muy diversos de tal manera que se formaron organizaciones y sociedades que pretendieron apoyarse en el precepto constitucional en cuestión, sin - que en realidad dichas organizaciones utilizaran los me--dios consignados en la Constitución ni persiguieran el -- fin real del mismo.

El 9 de diciembre de 1921, el entonces Presidente de la República, General Alvaro Obregón dió a conocer un proyecto de Ley del Seguro Social en el que ya se em--pezan a precisar y delimitar los riesgos de que debe ocuparse el seguro social, que entre otros comprendía a los - accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, inva--lidez, cesación involuntaria del trabajo, jubilación por -

vejez y seguros de vida.

Asimismo se piensa entonces en una forma constitucional en la que la legislación del trabajo y del seguro social sean normas del alcance federal para otorgar -- iguales derechos a todos los mexicanos.

El Licenciado Emilio Portes Gil, Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos, a instancia del Movimiento Obrero Mexicano, realiza los anhelos de Alvaro Obregón y de Plutarco Elías Calles, al promover una reforma a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional.

Así en el año de 1928, se crea una Comisión Redactora para el Capítulo de Seguros Sociales de la Ley Federal del Trabajo, designada por la entonces Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, sentando las Bases Técnicas para el establecimiento del Seguro Social. La reforma que se aprobó acaba con la idea de inculcar y difundir la previsión popular con carácter potestativo, quedando -- como siguiente paso el conseguir una ley del Seguro Social.

En ese proyecto se exponen algunos principios, -- técnicas propias de los seguros sociales, haciendo una -- enumeración más completa de los riesgos, que supera incluye a los que enuncia la Constitución; trata asimismo de proteger tanto a los trabajadores del campo, como a los -- trabajadores de la ciudad; exime de contribución a los -- trabajadores que perciben el salario mínimo, propone la -- inembargabilidad de las pensiones y la exención de impuestos a las primas; prevé la creación de tribunales tripartitos especializados, para dirimir controversias de -- primera instancia y propone también un régimen de contribución tripartita.

A partir de entonces, el Capítulo de Seguro Social a discusión en la comisión designada por la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, fue separado del Proyecto del Código Federal del Trabajo, discutiéndose con independencia el uno del otro.

El Presidente de la República, al perseverar en su propósito, propone la necesidad de reformar la Constitución para alcanzar todos los fines en lo que concierne a la Seguridad Social; se convoca en el mes de julio de 1929, al Congreso de la Unión para celebrar un período extraordinario de sesiones, en el que se sometió a su consideración la iniciativa que llevaría a la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional.

Los días 20 y 22 de agosto de 1929, las Cámaras hacen la declaratoria de reformas a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, publicada el 6 de septiembre de ese mismo año quedando de la siguiente manera:

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

Con esta reforma constitucional, se le dió al Seguro Social la categoría de Derecho Público, obligatorio y se considera de primordial importancia la expedición de la Ley del Seguro Social, reservándose el Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la materia, expidiéndose el 27 de enero de 1932 un Decreto por el cual, se otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que, en un plazo que concluía el 31 de agosto de ese mismo año, expidiera la Ley del Seguro Social Obligatoria.

Proyecto que queda sin realizar, debido a los acontecimientos políticos que concluyeron con la renuncia de Don Pascual Ortiz Rubio, como Presidente de la República, el día 2 de septiembre de 1932.

Aun entonces y con posterioridad a la reforma constitucional, siguió insistiéndose en instituciones privadas para que realizaran las actividades encomendadas al Seguro Social; y en el mismo proyecto de Ley Federal del Trabajo de 1929, se establecía: "Los patrones podrán sustituir las obligaciones que les impone este capítulo con el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador en alguna de las sociedades de seguros, debidamente autorizados y que funcionen conforme a las leyes de la materia pero siempre a condición de que la suma que el trabajador reciba no sea inferior a la que corresponda con arreglo a este Código".

La idea anterior, fue reiterada al promulgarse la Ley Federal del Trabajo de 18 de agosto de 1931, al señalar en su artículo 305: "Los patrones podrán cumplir las obligaciones que les impone este título, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización. El contrato de Seguro deberá celebrarse con una empresa nacional".

En 1934 y estando al frente del Poder Ejecutivo el General Abelardo Rodríguez, designa a través de la Oficina de Previsión Social del Departamento de Trabajo, una comisión encargada de elaborar un proyecto de Ley del Seguro Social, la que sentó bases generales que serían guías para futuros proyectos de Ley del Seguro Social, de terminándose en ella, por vez primera, los riesgos, y aceptándose que la Organización del Seguro Social no debe

apoyarse en fines lucrativos, debiendo ser su administración y financiamiento tripartito.

En la Segunda Convención Nacional del Partido Nacional Revolucionario, realizada en la ciudad de Querétaro el día 4 de diciembre de 1933, al aprobarse el primer Plan Sexenal que entraría en vigor a partir del primero de enero de 1934 y en relación con el Seguro Social, se aprobaron tres puntos importantes.

"I.- La implantación del Seguro Social obligatorio, aplicable a todos los trabajadores, y que cubra -- los principales riesgos no amparados por la Ley Federal del Trabajo; es una de las cuestiones más trascendentales que tiene enfrente todo gobierno revolucionario. Se expedirá una Ley del Seguro Social en favor de los asalariados sobre la base de la participación de las tres unidades concurrentes: Estado Trabajadores y patronos, en la proporción que un estudio detenido señale como equitativo."

"II.- Se continuarán los estudios técnicos necesarios para llegar a su brevedad de tiempo, expidiéndose la Ley correspondiente, para el efecto de que los trabajadores puedan ser amparados en los riesgos no previstos por la Ley Federal del Trabajo, tales como enfermedades generales, maternidad, invalidez, paro y retiro por vejez."

"III.- Será capítulo en materia de crédito dar los primeros pasos para la integración de un sistema de seguros que substraiga el interés privado, este importante ramo de la economía".

Estas declaraciones, revisten un gran interés puesto que establecen el punto de partida para el establecimiento de una institución estatal sin fines de lucro.

El ejercicio del Primer Plan Sexenal fue puesto en práctica por el General Lázaro Cárdenas, quien fuera gran partidario de la implantación del régimen del Seguro Social, reflejado en la actividad desarrollada por numerosas dependencias de su régimen, tendientes a la elaboración de un proyecto de Ley del Seguro Social, la que concluye con una iniciativa de Ley enviada al Congreso y que fue elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y revisada por la Secretaría de Gobernación, iniciativa que nunca llegó a discutirse, so pretexto de que debería elaborarse un proyecto más completo.

El Segundo Plan Sexenal 1940-1946, en su artículo 20, del Trabajo y de la Previsión Social, señala que: "Durante el primer año de vigencia de este plan, se expedirá la Ley del Seguro Social, que deberá cubrir los riesgos profesionales y los sociales más importantes, debiendo aportar el capital necesario y para ello la clase patronal y el estado, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada".

El ejercicio del siguiente período presidencial, lo asume el General Avila Camacho, cuya obra con respecto al tema de la seguridad social, se inicia al elevar a la categoría de Secretaría de Estado el entonces Departamento del Trabajo y Previsión Social, ampliando su competencia.

Con fecha 2 de junio de 1941, el propio Presidente Avila Camacho dicta un acuerdo presidencial para crear, en forma tripartita, una comisión técnica redactora de la Ley del Seguro Social, la que inicia sus labores el día 15 de julio de 1941. El 1º de diciembre de ese mismo año, en acuerdo extraordinario, el Presidente firma la

iniciativa de la Ley del Seguro Social, para su envío al Congreso de la Unión para que finalmente, el 23 y 29 de diciembre del referido año, las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente dieran su aprobación al Código de Seguridad Social de México, mismo que, enviado por el ejecutivo a la Secretaría de Gobernación fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

C).- LA LEGISLACION LABORAL INTEGRADORA DE
SEGURIDAD Y JUSTICIA SOCIAL.

La constitución Mexicana de 1917 y la legislación que emana de ella, integran un documento de carácter humanista, que delimita el campo de la libertad individual, propicia la organización social y hace que las instituciones, nacidas de él, tengan como principal objetivo al hombre, como parte esencial de la estructura social; concibe al concepto de justicia social ya no como generosidad del que la detenta frente al débil, sino como igualdad jurídica; es una nueva forma de convivencia en la que la actividad individual está encaminada a la estabilidad y protección de carácter económico.

El proceso de industrialización, a fines del siglo XIX, dá origen a hechos sociales de importancia para la sociedad y el Estado, como lo son: el incremento económico de los propietarios, sean de fábricas, talleres, minas, etc. Así como el surgimiento de los trabajadores que pugnan por alcanzar su conciencia de clase, para que, organizados gremialmente, obtengan del empresario y el Estado el reconocimiento a sus derechos y con ello las prestaciones sociales básicas.

La labor legislativa de los gobernadores revolucionarios, anteriores a la promulgación de la Constitu-

ción de 1971, sirve de precedente a la legislación actual puesto que ellos por vez primera legitiman los derechos de la clase trabajadora y consideran al Estado como el órgano apropiado para instituir la justicia social.

El artículo 123 Constitucional, originalmente concebido, deja ver una tendencia a la realización de los derechos individuales y colectivos del trabajador para -- permitir una vida tranquila, que garantice en su estabilidad la protección familiar, y el ejercicio de la previsión y la seguridad social.

Entre los principales derechos regulados por el original artículo 123 Constitucional, se tiene a la -- jornada de trabajo, el día de descanso obligatorio, el salario mínimo, igualdad de salario a trabajo igual, la protección de las mujeres y los niños, protección a la maternidad en el empleo, protección salarial y participación de las utilidades.

En cuanto al ramo de seguridad social se refiere, el artículo 123 en cita, responsabiliza a los patrones ante los riesgos profesionales, ya sea que se les conozca como accidentes de trabajo o como enfermedades -- profesionales, obligándolos a imponer medidas de seguridad e higiene para la prevención de accidentes.

Lo antes dicho, queda consolidado con la modificación de la fracción XXIX, el 6 de septiembre de 1929, al señalar que es de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, la que debería incluir seguros de invalidez, de vida, cesación involuntaria de trabajo, etc.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, define y especifica con claridad, tanto los derechos individuales del trabajador, como los derechos colectivos de la clase obrera, disposiciones de seguridad social, así como organización y funcionamiento de las autoridades de trabajo; consigna los derechos y obligaciones de los trabajadores y los patrones en lo que atañe a la relación contractual; determina de manera más exacta el concepto "riesgos de trabajo", imputando a los patrones la obligación de cubrirlos con indemnizaciones o prestaciones en beneficio del trabajador y de su familia.

De la Ley en cita y sus reformas posteriores, es la concepción tripartita de algunas autoridades del trabajo como son: las Juntas de Conciliación y Arbitraje, Comisión de salarios Mínimos, y Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas; organismos estos en los que se ejerce una acción conjunta y responsable de los factores de la producción en torno al Estado y que dá como resultado, un clima de tranquilidad y confianza, justicia, seguridad e integración social.

La Ley Federal del Trabajo, obtiene importantes reformas en el año de 1926, entre las que se cuenta el procedimiento a seguir para la fijación de los salarios mínimos y el reparto de utilidades, asimismo, es importante la reglamentación de los procedimientos ante las

Juntas de Conciliación y Arbitraje, por el cual los conflictos entre el trabajo y el capital, se resuelven dentro de lo establecido por el derecho, al respecto y para mejor impartición de la justicia, se faculta a las autoridades competentes para aumentar, en caso de ser necesario, el número de Juntas de Conciliación y Arbitraje, en el Distrito Federal o en los Estados.

En verdad, la Ley Federal del Trabajo, es una ampliación del contenido social del artículo 123 Constitucional, ya que enaltece al hombre como individuo, jefe de familia y como parte integrante de la sociedad, otorgándole garantías en su trabajo presente y estableciendo normas de previsión social para su futuro.

En materia de riesgos, hay notables avances en el año de 1970, con prestaciones que procuran reparar el daño sufrido por el trabajador, previendo que pueda rehacer su vida con posterioridad a la lesión sufrida; amplía el concepto de accidente y enfermedades de trabajo a que están expuestos los trabajadores en el desempeño del mismo.

Considera, para los efectos de los accidentes, como lugar de trabajo, cualquiera al que el trabajador se traslade para prestar sus servicios; y, por tiempo de trabajo, todo aquel que esté a disposición del patrón para que realice el mismo. Por los adelantos técnicos, se modifican las tablas de enfermedades de trabajo y la valoración de incapacidades. Se institucionaliza el servicio público de empleo que tiene como fin buscar soluciones al problema del desempleo y subempleo; se dispone que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, establezca el Instituto del Trabajo para elevar el nivel de preparación

de los trabajadores. A la familia del trabajador se le -- permite percibir prestaciones e indemnizaciones a la muerte de éste, y se dá a la responsabilidad por riesgos una naturaleza distinta a la de carácter civil.

De gran trascendencia fue suprimir los contratos de aprendizaje y el establecimiento de la obligación, a cargo del patrón para organizar cursos de capacitación profesional de acuerdo a lo establecido por las autoridades de trabajo, obligando además a los patrones, a fomentar actividades culturales y deportivas entre los trabajadores.

La Ley de 1970, reglamenta con claridad la -- aparcería y el arrendamiento agrícola, con la finalidad de mejorar la forma de vida de los trabajadores agrarios y asegurarlos frente a los accidentes y enfermedades.

Con la publicación de la Primera Ley del Seguro Social, el 19 de enero de 1943, México logra un avance de gran significación, pues con esta acción legislativa, amplía cada vez más sus medios de protección y bienestar de los agremiados; sienta las bases para el otorgamiento de seguros contra accidentes de trabajo, invalidez, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada y por vez primera se proporcionan servicios médicos y hospitalarios de importancia; se establece con carácter obligatorio por mandato constitucional como un servicio público nacional para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Con base en la primera Ley del Seguro Social, se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social, con per-

sonalidad jurídica propia, como un organismo descentralizado que tiene a su cargo brindar servicios y prestaciones correspondientes, comprendiéndose en éstos a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad, invalidez, vejez y - - muerte, y cesantía en edad avanzada.

El régimen obligatorio determinado por la ley en beneficio de sus protegidos, abarca a toda persona que se encuentre vinculada a otra por una relación de trabajo, así como a los miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras y mixtas, a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y trabajadores independientes, tanto urbanos como rurales.

Es un Instituto de formación tripartita en la que su órgano principal es la Asamblea General, la que se encuentra integrada por un número igual de representantes del Ejecutivo Federal, organizaciones patronales y de las organizaciones de trabajadores; se integra en la misma -- forma su Consejo Técnico, que representa y administra al Instituto, así como su Comisión de Vigilancia. De igual -- manera, el instituto forma su patrimonio, mediante cuotas que se aportan por los tres sectores antes mencionados -- (Estado, patrón y trabajador) y otros ingresos como el que establecía el artículo 108 de la primera Ley.

La nueva Ley del Seguro Social, tiene como - - preocupación constante ampliar los servicios que presta a toda la sociedad, responde entonces al dinamismo que caracteriza a la seguridad social por la continua transformación de la sociedad.

Como la incorporación de la mujer a la actividad política, es una muestra de la evolución social que -

motiva e introduce cambios en la legislación vigente, la nueva Ley agrega entonces a las demás clasificaciones de seguros, una más que es la relativa a guarderías para los hijos de las aseguradas; reorganiza nuevamente los grupos de seguros, y los divide en cuatro ramas:

- I.- Riesgos de Trabajo.
- II.- Enfermedades y maternidad.
- III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y
- IV.- Guarderías.

Aunque en realidad, este renglón de la seguridad social se catalogaba como una obligación que debía -- ser proporcionada por los patrones, según la Ley de 1931. En el año de 1961, esta obligación sólo subsiste para los patrones que tuvieran mas de cincuenta mujeres a su servicio, lo que lo hacía una disposición limitativa; razón por la cual se determinó que los servicios de guarderías deberían ser proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es así como debe concluirse que, en la materia, la legislación mexicana es un verdadero instrumento de integración de seguridad y justicia social.

D).- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

En México, la seguridad social, ha sido preocupación constante de los gobiernos posteriores a la revolución, sin embargo debido a la precaria situación que atravesaba el país, su implementación no fue posible sino hasta el año de 1943, momento en el cual su evolución se inicia, teniendo en la actualidad, una gigantesca proporción.

El complejo cambio económico que experimenta la nación en la etapa postrevolucionaria, hace que se multipliquen los esfuerzos de las autoridades para proveer -- tanto seguridad, como iguales oportunidades de trabajo y -- de educación, indispensables para una vida social productiva. Se reconoce, además, a la salud como un factor inseparable del desarrollo económico puesto que constituye un requisito previo para lograr una transformación con resultados óptimos.

Los programas de seguridad social, conceden -- gran importancia a la protección económica del grupo familiar ante la eventualidad ocasionada por los riesgos de -- trabajo, la maternidad, las enfermedades no profesionales, la vejez y la muerte, situaciones que de no atenderse harían permanecer en constante amenaza de indigencia a las -- clases económicamente débiles.

La seguridad social en México, se imparte en -- mayor o menor grado mediante diversos organismos que van --

desde Secretarías de Estado, hasta institutos creados con el fin específico de cumplir con este servicio social.

Entre los organismos que cumplen con esta función se encuentran la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, organismos que tienen como función específica brindar previsión y seguridad social, además de -- otros diversos organismos que realizan programas paralelos y con beneficios similares a los que otorga la Ley -- del Seguro Social.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, trata de brindar mayor atención a todas las personas que carecen de los beneficios de la seguridad social, haciendo hincapié en los grupos desamparados y especialmente en -- aquellos que carecen de recursos económicos.

La labor realizada por la Secretaría se encuentra determinada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que específicamente en su artículo 39, fracción VII señala: a la Secretaría de Salubridad y Asistencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"VII.- Impartir asistencia médica y social a la maternidad y a la infancia y vigilar la que se imparta por instituciones públicas o privadas".

"XVII.- Poner en práctica las medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores -- del campo y de la ciudad así como la higiene industrial, -- con excepción de lo que se relaciona con la previsión social en el trabajo".

El análisis de la ley deja ver que la tarea -- fundamental de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, -- está encaminada a preservar la salud general, crear establecimientos dedicados a la asistencia pública y, en las instituciones en las que se imparta ésta, ejercer función de vigilancia.

Sin embargo, en el campo de la previsión de enfermedades, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, actúa en forma coordinada con los institutos de seguridad social estableciendo un nivel de protección suficiente para asegurar el control de enfermedades tales como: poliomielitis, sarampión, tosferina, difteria, tétanos, tifoidea y tuberculosis, enfermedades estas que constituyen -- causas de muerte que afectan principalmente a la población infantil y restan poder a la fuerza laboral.

Otra muestra de coparticipación de esta Secretaría es la realizada para la formación del Plan Nacional de Salud, en que además de la concurrencia del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, intervienen representantes del sector político, económico y social de los municipios, estados de la federación y la población en general.

De esta forma, el Estado, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia trata de llevar una mejor atención a toda la población que carece del beneficio de la seguridad social y que no está afiliada a alguna de las instituciones que la imparta, siendo preocupación fundamental aquellas personas que carecen de recursos.

Entre las funciones que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigna a la Secreta-

ría del Trabajo y Previsión Social en materia de seguridad social están las señaladas en las siguientes fracciones: -

VII.- Establecer el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento.

XI.- Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores, y vigilar su cumplimiento.

XIII.- Organizar y patrocinar exposiciones y museos de trabajo y previsión social.

XVI.- Intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social.

El Título Once de la Ley Federal del Trabajo, se refiere a los organismos que deben ser considerados como autoridades de trabajo y servicios sociales y entre otros señala principalmente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como al Servicio Nacional de Empleo-Capacitación y Adiestramiento, por lo que en atención a esto, la participación de la Secretaría en el campo de la seguridad social es incuestionable.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1975, hacía referencia a las llamadas "bolsas federales de trabajo" que fueron sustituidas por el actual Servicio Nacional de Empleo Capacitación y Adiestramiento, organismo desconcentrado y dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que tiene como objetivo estudiar y promover la generación de empleos, procurar y vigilar la colocación de trabajadores así como lograr la capacitación y el adiestramiento de éstos.

La función encomendada a este organismo, no es de carácter público, sino social ya que se trata de un servicio gratuito que tiene por objeto redimir el problema -

del desempleo, trabajando en coordinación con la Secretaría de Educación Pública en materia de promoción de empleos para formular y actualizar el Catálogo Nacional de Ocupaciones. Además en materia de colocación de trabajadores, esa Secretaría se coordina con unidades de la Secretaría de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Relaciones Exteriores para la contratación de mexicanos que trabajen en el extranjero.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, interviene en la aplicación del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de acuerdo a lo que dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - en su Título Segundo, Capítulo Primero de la fracción XI del artículo 40.

De igual forma participa en la organización y funcionamiento de las Comisiones de Seguridad e Higiene - en los Centros de Trabajo, con el auxilio del Departamento del Distrito Federal y las autoridades de los Estados, integrando comisiones con la participación de los trabajadores y los patrones.

Por último, forma parte también de las Comisiones Consultivas Estatales en materia de Seguridad e Higiene del trabajo, las que son presididas por los gobernadores de los estados o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal en su caso, participando además representantes de la entidad federativa de que se trate, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Instituto Mexicano del Seguro Social, tres representantes del sector obrero y otros tres del patronal.

Hasta aquí, los organismos a que se han hecho-

referencia, sólo intervienen en su calidad de autoridades que vigilan el buen funcionamiento y la calidad de servicio prestado por las instituciones que tienen como tarea principal proporcionar la seguridad social a todas y cada una de las clases favorecidas con sus beneficios, estas instituciones son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; de éste último instituto se hará a continuación una breve referencia, ya que de los dos primeros serán objeto de estudio en respectivos capítulos posteriores.

El antecedente del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, lo es la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada, del año de 1926, la que en el año de 1962 fue sustituida por la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, introduciendo en sus preceptos, la doctrina que caracteriza a la Ley del Seguro Social.

Esta institución es un organismo público descentralizado y federal con personalidad jurídica y patrimonio propio; dentro de las funciones encargadas a este organismo están las determinadas por el artículo 2º de su propia ley, mismo que a continuación se transcribe:

"Art. 2º.- El Instituto tendrá como funciones:

I.- Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la presente ley le encomienda;

II.- Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado en la presente ley;

III.- Administrar los fondos que reciba con 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 operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para;

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

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

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 esta ley;

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

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

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

XI.- Difundir conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social; y

XII.- Las demás que le confieran las leyes y reglamentos.

En cuanto a la organización interna, el Instituto se compone de dos órganos de gobierno, la Junta Directiva y el Director General. La Junta Directiva se compone de nueve miembros designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y la de Hacienda y Crédito Público en número de tres por cada una de ellas, - de entre los miembros designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, el Ejecutivo Federal designa a uno para desempeñar el cargo de presidente y el vicepresidente de los nombrados por la Secretaría de Marina, el Ejecutivo Federal designa también al Director General y demás Subdirectores.

El artículo 16 de la Ley del Instituto, hace una relación de las prestaciones que otorga, de entre las cuales destacan: los haberes de retiro, pensiones, compensaciones, pagos de defunción, ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, - venta y arrendamiento de casas, préstamos hipotecarios a corto plazo, tiendas, granjas y centros de servicio, hoteles de tránsito, casas-hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicios funerarios, escuelas e internados, centros de alfabetización, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijos de militares, - centros deportivos y de recreo, orientación social, servicio médico, servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

Para concluir con este capítulo, sólo resta decir que, dentro del esquema de la seguridad social mexicana no deben pasarse desapercibidos los programas de seguridad social que se desarrollan paralelamente a los beneficios que otorga la Ley del Seguro Social, como por ejem

pló el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores que ha --
creado organismos como el Instituto del Fondo Nacional de
la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), constitu--
ciones de fideicomisos para la Operación del Fondo Nacio--
nal de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabaja--
dores (FONACOT) que tiene como principal fin el proporci--
onar créditos a los trabajadores en la adquisición de bie--
nes de consumo duradero o adquisición de servicios, otor--
gando financiamiento para que operen tiendas de las seña--
ladas por el artículo 103 de la Ley Federal del Trabajo y --
de esta forma fomentar el ahorro de los trabajadores y --
orientar la distribución del gasto familiar.

CAPITULO TERCERO

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

- A).- Datos históricos de la Ley del Seguro Social.
- B).- Características del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- C).- Objetivos.

A).- DATOS HISTORICOS DE LA LEY DEL
SEGURO SOCIAL.

Algunos historiadores consideran que la Ley Sobre Accidentes de Trabajo expedida por Don Nicolás Flores Gobernador del Estado de Hidalgo en el año de 1915, es el antecedente de la Ley del Seguro Social, pues en ella se señalaba a los patrones que: "...podrán librarse de la responsabilidad en que incurran por accidentes de trabajo, asegurando a su obrero, en una institución idónea"(6)

No solamente ésta, sino que muchas otras leyes sirvieron de base y fueron formando una serie de eslabones forjadas en las luchas de los trabajadores por obtener mejores condiciones de vida y que para evitar mayores repeticiones, sólo se dirá que este procedimiento quedó descrito en el Capítulo Primero de este trabajo.

Ya desde mediados del Siglo XIX, se constituyen en el país, sociedades mutualistas que auxilian económicamente a los trabajadores en los casos de invalidez, enfermedad y muerte, fracasando estas sociedades, debido al bajo ingreso de la clase trabajadora, esta circunstan-

(6) Llorente González Arturo. "Seguridad Social" Dirección General de Servicios Administrativos, Sría. de la Presidencia, México, D. F., página 74.

cia reporta una situación limitativa a la sociedad, viéndose imposibilitada en la finalidad de su propósito.

En el año de 1921, el General Alvaro Obregón, elabora un proyecto que se denominó "Seguro Obrero", el cual estaría administrado por el Estado, previendo con esto las disposiciones constitucionales en lo que se refería a la materia de seguridad social.

La Cámara de Diputados, discute en el año de 1925 un proyecto sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la que se proponía la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, adoptándose una forma tripartita en su organización y funcionaría con fondos aportados por el sector empresarial. En este mismo año, el General Plutarco Elías Calles, expide la Ley de Pensiones Civiles de Retiro -de la que se hará referencia en el Capítulo IV ya que forma parte de él- y en el año de 1926 expide la Ley de Pensiones de Retiro del Ejército y la Armada Nacionales.

La Ley General de Sociedades de Seguros, expedida en el año de 1926, incluye un título respecto a las Sociedades Mutualistas a las que define como instituciones cuyo fin "es el de beneficiar a todos sus miembros, sin que las operaciones de seguros que practiquen sean objeto de lucro, por lo que los cobros que puedan realizar, serán únicamente los que les permitan cumplir con sus compromisos con los asegurados".

Sin embargo en la reforma hecha en el año de 1929, a la fracción X del artículo 73 Constitucional, facultando al Congreso de la Unión para legislar en Materia de Trabajo, dá oportunidad al establecimiento de la Seguridad Social, y aún más al modificarse en el mismo año la

fracción XXIX del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, ya que se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

Promulgada la Primera Ley del Seguro Social en el año de 1942 y publicada el 19 de enero de 1943, establece en su artículo primero, que el Seguro Social constituye un servicio público nacional de carácter obligatorio con esta acción legislativa, se sentaron las bases no tan sólo al otorgamiento de los seguros contra accidentes de trabajo, invalidéz, vejez, muerte y cesantía en edad avanzada, sino que también se prestan servicios de primer orden e importancia como son los servicios médicos y hospitalarios.

En treinta y siete años, desde su creación hasta nuestros días, el ordenamiento jurídico de referencia en vigor, se le ha ido introduciendo diversas reformas de acuerdo a las modalidades, circunstancias y exigencias de la realidad social, con el anhelo siempre presente de satisfacer las necesidades básicas del gran sector laborante del país.

Atendiendo a un orden cronológico, la Ley del Seguro Social desde su publicación ha tenido importantes adiciones y reformas, contándose entre una de las primeras la publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de marzo de 1944, la que hace referencia al Primer Reglamento de Clasificación de Empresas, Grados de riesgos y Cuotas del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; en ese mismo año, pero el 18 de abril se publica en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Sobre el Pago de Cuotas y Contribuciones.

Reforma importante es la que se hizo al hacer-

uso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo Federal, por Decreto del H. Congreso de la Unión el 1º de julio de 1944, en su inicio la Ley del Seguro Social causó expectación nacional y disidencia principalmente entre la clase patronal, quienes pidieron amparo, demandando la suspensión e inconstitucionalidad de la Ley, al no encontrar apoyo por esta vía, los patronos no se sienten obligados a cumplir con las aportaciones al Seguro Social.

La Reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, termina con el problema y además con la débil-economía de la Institución; al establecer que la obligación de pagar las aportaciones al Seguro Social, tendrían a partir de entonces carácter fiscal, correspondiendo al Instituto, en su condición de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos, la base para su liquidación, fijando la cantidad líquida o percepción por cobro, de acuerdo con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias.

La medida adoptada, fue de gran importancia en la vida financiera del Instituto, además de ser una novedad, ya que el uso de la facultad económico-coactiva hasta entonces sólo estaba reservada al Gobierno Federal para la recaudación de impuestos, sirviendo ahora para regir la recaudación del Seguro Social como un organismo público descentralizado, teniendo en ello su propia nota distintiva en el nuevo cariz tomado por la administración pública actual.

Los cambios económicos, políticos y sociales determinan el dinamismo en la legislación de la seguridad social; el incremento salarial, al igual que el aumento

de precios en medicamentos y demás artículos de primera necesidad, ocasionan el aumento de los subsidios y pensiones de ley, del mismo modo que los grupos de salarios de cotización además de elevar las cuotas para el financiamiento de enfermedades generales y maternidad. Esta situación obliga a una reforma de varios artículos de la Ley del Seguro Social misma que se realiza el 30 de diciembre de 1947; tal modificación tuvo por objeto principal el incremento de los ingresos al aumentar sus grupos de salarios de cotización que en la Ley de 1943 eran nueve y en la que se designaban del I al IX, con la reforma aumentó su número en dos y se designó a los grupos desde la letra "A" hasta la "K" para así formar once en total.

Podría pensarse que estos aumentos no beneficiaron a la clase trabajadora, puesto que grabó más su salario pero habrá de tenerse en cuenta que tales aumentos son directamente proporcionales y que, además, se logra mejoría en el pago de subsidios por incapacidad en lo que a riesgos profesionales se refiere; se hacen variar también los subsidios por enfermedades generales y maternidad y en este aspecto se otorgó facultad al Ejecutivo Federal para poder aumentar la cuota destinada a este fin, aunque nunca se llegó a hacer uso de ella; las cuantías básicas de las pensiones de invalidez y de vejez se vieron incrementadas por un lado, en porcentaje directo a la cuantía original y por otro, en relación a los dos nuevos grupos de cotización.

Una nueva reforma con carácter económico y social tuvo lugar el 28 de febrero de 1949, de ellas sólo se destacarán aquí las de importancia directa para el trabajador, aunque de una u otra forma todas redundan en be-

neficio de él.

De acuerdo con el artículo 3º de la ley del Seguro Social y de acuerdo con la última reforma, son sujetos beneficiados directamente con el seguro obligatorio - los siguientes:

Los asalariados;

Los aprendices; y

Los miembros de las Sociedades Cooperativas de Producción.

En tanto que el artículo 54, extendía esta protección a: la esposa del asegurado, en ausencia de la esposa, la concubina, en ausencia de ambas, la mujer con la que hubiere tenido hijos y los hijos menores de dieciseis años de edad.

De acuerdo a la última reforma, el artículo 37 frece al asegurado en caso de riesgos profesionales, servicios de asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia; en lo que se refiere a enfermedades no profesionales los artículos- 51 y 54 proveen al asegurado, su esposa o la concubina, - los hijos menores de 16 años, los padres y los pensionados, servicios de asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria hasta por 26 semanas para la misma enfermedad.

En el ramo de pensiones, este mismo artículo - 54, previene su concesión en caso de incapacidades por riesgos profesionales a los asegurados y en caso de muerte a viudas, huérfanos y ascendientes; en tanto que el Capítulo V de la Ley de Seguro Social dispone las pensiones por riesgos no profesionales en los casos de invalidez, vejez y cesantía.

Nuevamente el 31 de diciembre de 1956, Don --- Adolfo Ruiz Cortínez, puso en vigor nuevos e importantes reformas a la Ley del Seguro Social entre las que se deben destacar que para los fines del Seguro Social se considera como trabajadores del campo a los miembros de las sociedades de Crédito Ejidal, de Crédito Agrícola y a los trabajadores agrícolas de temporada.

Se hace aumentar en número de tres a los grupos de cotizaciones, designados con las letras "L", "M" y "N".

Se impone como obligación para el patrón el pago de las aportaciones que corresponden al trabajador - aprendiz cuya retribución es estipulada en especie o en dinero o cuando su remuneración fuera inferior al salario mínimo.

Se consolida una vieja disputa obrero-patronal al considerarse como accidentes de trabajo los que ocurren al trabajador en el traslado directo de su casa al lugar en que desempeña su labor o viceversa.

El subsidio en casos de enfermedad o accidente profesional se nivela al 100% del salario y se paga en tanto subsista la incapacidad; se registran incrementos en el orden del 66% al 75% mensuales, en casos de incapacidad total permanente. La ayuda para gastos de entierro, se aumentó de doscientos cincuenta pesos a quinientos.

Las pensiones por accidente aumentan del 16.2% al 20% en proporción a la que hubiere recibido un trabajador totalmente incapacitado. El plazo a derechos de atención médica por enfermedad general, se amplía de 39 a 52 semanas, prorrogable por 26 semanas más si hubiere probabilidad de curación; aumentan los subsidios diarios per

enfermedades generales y maternidad; se consideran con de-
rechos a servicios médicos al padre y la madre cuando vi-
van y dependan económicamente del asegurado; se otorgan -
por ley prestaciones de riesgos profesionales, enfermeda-
des generales y maternidad a las concesiones otorgadas a
particulares, mediante decreto del ejecutivo y a petición
del instituto; asimismo aumentan las cuantías básicas pa-
ra las pensiones de invalidez y de vejez; se establece la
obligación para el Instituto de procurar servicios de cu-
ración, reeducación, readaptación y centros vacacionales-
para convalecientes.

Hasta aquí, a manera de relato en el que se ha-
cen notar las mejorías para los trabajadores a través de-
las reformas de la Ley del Seguro Social, se concluye el
tema, puesto que continuar con él, sería reiterar en la -
mejoría económica de las prestaciones motivadas por las -
constantes y siempre renovadas necesidades de los trabaja-
dores.

Sin embargo, puede resultar interesante para -
este trabajo la siguiente guía de reformas que ha tenido
la Ley del Seguro Social hasta el año de 1957 y que fue -
tomada del libro del Ingeniero Miguel García Cruz, titula-
do "La Seguridad Social en México", Tomo I.

LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y SUS REFORMAS.

- | | |
|---|----------|
| 1.- Ley del Seguro Social | 19-I-43 |
| 2.- Fe de erratas de la Ley del Seguro Social | 30-I-43 |
| 3.- Decreto que reforma el artículo 135 de la
Ley del Seguro Social | 24-XI-44 |
| 4.- Oficio aclaratorio de la Ley del Seguro
Social. | 3-III-45 |
| 5.- Decreto que reforma el artículo 112 de la
Ley del Seguro Social. | 11-IV-45 |

- 6.- Decreto que reforma el artículo 112 de la Ley del Seguro Social. 4-VIII-45
- 7.- Decreto que reforma varios artículos - la Ley del Seguro Social. 31-XII-47
- 8.- Acta de sesión de la Cámara de Senadores del 7 de octubre de 1948, se reformaron los artículos 19, 37, 52, 63, 74, 97, 128, 129, 130, 131 y 132 de la Ley del Seguro Social en vigor en los siguientes términos. Entrarán en vigor - cuando se publique en el Diario Oficial 7-X-48-
- 9.- Decreto que modifica la Ley del Seguro Social. 28-II-49
- 10.- Fe de erratas al decreto que modifica - a la Ley del Seguro Social. 9-VI-49
- 11.- Decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Seguro Social. 31-XII-56
- 12.- Fe de erratas de la reforma del 31 de diciembre de 1956. 12-I-57

B).- CARACTERISTICAS DEL INSTITUTO MEXICANO
DEL SEGURO SOCIAL.

Con la expedición de la Ley de 1943, surge el concepto de seguridad social, creándose un instrumento de seguridad social aplicable a nivel nacional; con anterioridad a este hecho, legislativamente México se situaba en el campo de la previsión social, concepto que es la base de la seguridad social, según lo afirma el Maestro Alberto Trueba Urbina al comentar: "Ciertamente que el derecho de previsión social para los trabajadores, nació con el artículo 123 de la Constitución; pero este derecho es tan sólo punto de partida para llegar a la seguridad social - de todos los seres humanos, así quedarían protegidos y tutelados no sólo los trabajadores, sino los económicamente débiles. Nuestros textos constitucionales pasaron de la - previsión a la seguridad social, pues en la fracción XXIX reformada del artículo 123, se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y - - otras con fines análogos". (7)

Una característica primordial en la legisla- -

(7) Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, 4a. Ed. Edit. Porrúa, México, 1977, pág. 458.

ción de Seguridad Social es que, debido a las presiones ejercidas para su instauración, nacen conjuntamente la Ley del Seguro Social y el Organismo encargado de aplicar ésta, lo que ciertamente era una necesidad, ya que no podía caerse nuevamente en compases de espera entre la creación de la ley y la reglamentación del órgano rector, esto trae como consecuencia un ligero error; al hablar de la Ley del Seguro Social no sólo debe entenderse como aquella que regula las actividades a que se dedica el Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que los preceptos contenidos en ella, pueden y son desarrollados por otras instituciones diversas y que se han formado en la medida en que los programas de seguridad social se van expandiendo para beneficiar a toda la población, así entre las diversas instituciones que brindan seguridad social, se encuentran el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), años atrás, también lo fueron el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI), Instituto Mexicano de Ayuda a la Niñez (IMAN), los que hoy en día, fusionados realizan su labor asistencial, ofreciendo protección integral al infante, bajo el nombre de Sistema de Desarrollo integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), y por último en cierta forma, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que se encarga de procurar los medios para la alimentación y el consumo popular.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, constituye un servicio público nacional y es un organismo des-

centralizado, con personalidad jurídica propia, al que se le designa como domicilio la Ciudad de México, su estructura interna se encuentra formada por una Asamblea General, un Consejo Técnico, una Comisión de Vigilancia y una Dirección General.

La Asamblea General, es la suprema autoridad del Instituto y se encuentra integrada por treinta miembros que son designados en número de diez por el Ejecutivo Federal, por los organismos patronales y por los organismos de trabajadores respectivamente, duran en su ejercicio seis años, pudiendo ser reelectos, esta asamblea está presidida por el Director General, debiendo reunirse entre una o dos veces al año ordinariamente y extraordinariamente cuantas veces se requiera. (8)

Las reuniones de esta asamblea, son con la finalidad de discutir la aprobación o modificación del estado de ingresos y egresos, balance contable y el informe de actividades presentado por su director general, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos del siguiente año, así como el informe de la Comisión de Vigilancia. Además cada tres años, conocerá del balance actuarial presentado cada trienio por el Consejo Técnico. (9)

El Consejo Técnico, es el representante y administrador legal del Instituto y está integrado por doce miembros designados de la misma forma en que se integra la Asamblea General, sólo que en número de cuatro respectivamente, designándose a cada uno de ellos un suplente;

(8) Artículo 247 de la Ley del Seguro Social.

(9) Artículo 249 de la Ley del Seguro Social.

de la misma forma, duran en su encargo seis años. (10)

El Consejo decide acerca de las inversiones de los fondos del Instituto; resuelve sobre las operaciones del Instituto excepto en aquellas en las que se requiere de la participación de la asamblea general; establece y clausura delegaciones del instituto, convoca a asambleas generales, ordinarias o extraordinarias; discute y en su caso aprueba el presupuesto de ingresos y egresos así como el programa de actividades que elabore la Dirección General, expide reglamentos interiores de acuerdo a lo que establece la fracción X del artículo 240 de la propia ley del Seguro Social, expide, rechaza y modifica pensiones; nombra y remueve al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados, facultad que le es concedida por la fracción VIII del artículo 257 de la Ley del Seguro Social, en tanto que el artículo 16 lo faculta a proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio; autoriza la celebración de convenios relativos al pago de cuotas y en casos excepcionales y previo al estudio socioeconómico puede conceder a los derechohabientes del régimen, que no hayan cumplido con los requisitos legales, a disfrutar de prestaciones médicas y económicas, siempre que el beneficio otorgado sea justo o equitativo. (11)

La Comisión de Vigilancia es designada por la Asamblea General y se compone de seis miembros, propuestos en número de dos propietarios y dos suplentes, por los mismos sectores que constituyen la Asamblea, durando

(10) Artículo 252 de la Ley del Seguro Social.

(11) Artículo 253 de la Ley del Seguro Social.

seis años en su encargo con la salvedad de que pueden ser reelectos. (12)

Como su mismo nombre lo dice, tiene como atribución vigilar que las inversiones se hagan conforme a lo que establece la Ley y sus reglamentos; practica auditorías de balances y comprueba avalúos de los bienes que son materia de las operaciones del Instituto, sugiere a la Asamblea y al Consejo Técnico las medidas que a su juicio crea conveniente para el mejor funcionamiento del Instituto del Seguro Social. Presenta ante la Asamblea General dictámen sobre el informe de actividades y de los estados financieros del Consejo Técnico y por último, puede citar a asamblea general extraordinaria sólo en casos graves y bajo su responsabilidad. (13)

En lo que se refiere a la Dirección General, - está integrada por un Director General, nombrado por el Presidente de la República, el que deberá ser mexicano -- por nacimiento. (14)

El artículo 257 de la Ley del Seguro Social de termina las atribuciones del Director General, mismos que a continuación se transcriben:

"Art. 257.- El director general tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Presidir las sesiones de la asamblea general y del consejo técnico;
- II.- Ejecutar los acuerdos del propio consejo;

(12) Artículo 254 de la Ley del Seguro Social.

(13) Artículo 255 de la Ley del Seguro Social.

(14) Artículo 256 de la Ley del Seguro Social.

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

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

V.- Presentar anualmente al consejo técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;

VI.- Presentar 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;

IX.- Las demás disposiciones de esta ley y sus reglamentos."

En lo que se refiere a su patrimonio, éste se compone de acuerdo a lo que establece el artículo 242 de la Ley del Seguro Social de la manera siguiente:

"Art. 242.- Constituyen los recursos del Instituto:

I.- Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás 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 a su favor; y

IV.- Cualesquiera otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos."

El Instituto así como sus dependencias, gozando de exención de impuestos ya que la Federación, los Estados, El Departamento del Distrito Federal y los municipios no podrán gravar su capital, ingresos, rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad, esas exenciones, abarcan tanto al impuesto del timbre, como al franqueo postal, constriniéndose solamente al pago de derechos municipales y pagos por servicios de agua potable. (15)

Por la misma designación legal es una Institución de acreditada solvencia y por lo mismo no se ve obligada a constituir ninguna clase de depósito o fianza legal, ni aún en el caso en que se tratara de un juicio de amparo. (16)

Ahora bien, el Instituto es una entidad que tiene a un gran número de trabajadores, llámense estos -- consejeros, funcionarios, empleados de servicio, técnicos o de cualquiera otra forma en la que se establezca una relación de trabajo; todos estos están sujetos a responsabilidades civiles o penales como lo está cualquier servidor público, por otra parte, las relaciones entre el Instituto y sus trabajadores, se rigen de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. (17)

(15) Artículo 243 de la Ley del Seguro Social

(16) Artículo 244 de la Ley del Seguro Social

(17) Artículo 245 de la Ley del Seguro Social.

En el Capítulo anterior, se comentaba acerca de la reforma legal que concedió al Instituto el carácter de organismo fiscal autónomo; pues bien, es una de las principales características que hace peculiar a la institución y que es regulada por la propia Ley del Seguro Social en los siguientes artículos:

"Art. 267.- El pago de las cuotas, los recargos y los capitales constituidos tienen el carácter fiscal."

"Art. 268.- Para los efectos del artículo anterior, el Instituto 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 la presente ley y sus disposiciones reglamentarias."

"Art. 269.- En los casos de concurso u otros procedimientos, en los que se discuta prelación de créditos, los del Instituto tendrán la misma preferencia que los fiscales, en los términos del Código Fiscal de la Federación."

Esta cuestión, ha planteado el problema de determinar si el Instituto es o no un ente al que se le deba reconocer el carácter de autoridad, al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reconoció que de acuerdo con los artículos 1º y 5º de la Ley del Seguro Social, el Instituto era un organismo descentralizado sin el carácter de autoridad, equiparándolo sin dar mayor explicación, con la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro y la Universidad Nacional Autónoma de México.

La idea no fue aceptada por muchos juristas, puesto que como apunta Arce Cano: "El concepto de servi-

cios públicos que da la exposición de motivos de la ley, - se toma de León Dugit y ello proporciona la idea del Seguro Social como un servicio público obligatorio que le compete al Estado o a la autoridad.

Entonces la ley crea una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica -- propia y libre disposición de patrimonio, mas se dice que este organismo, no deja de ser del Estado y que cuando se tiene imperio, se es autoridad.

El concepto varió para la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con la reforma introducida al artículo 135 al cambiar su redacción de: "...la obligación de pagar las cotizaciones, tendrá el carácter de ejecutivo" por el de: "...el Instituto tendrá el carácter de organismo fiscal autónomo, ..." de esta forma, - al cobrar el Instituto las primas por medio de la facultad económico-coactivas se argumentó que, con anterioridad a la reforma, el Instituto Mexicano del Seguro Social, carecía del carácter de autoridad en todos los casos, pero a partir de dicha reforma asumió el carácter de organismo fiscal autónomo y, por ende, de autoridad, siempre y cuando actúe en los términos de la citada reforma, pero adolece de ese carácter cuando realiza cualquier otro acto no comprendido dentro de las prevenciones del nuevo texto reformado.

C).- OBJETIVOS.

Las prestaciones que se otorgan a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, benefician fundamentalmente a los trabajadores asalariados a que se refiere el apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Lo antes dicho no se contrapone con lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley del Seguro Social que señala: "la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo"; puesto que el propósito de la ley es la de beneficiar al mayor número de personas habitantes del país, pero de manera organizada y sistemática, como fácilmente puede hacerse al través de la clase trabajadora. Es posible, inclusive que de un modo indirecto, esta ley procure el aumento de la población laboral, sin dejar por ello de ser continua preocupación de los gobiernos de la república, el que esos beneficios lleguen a las personas que forman parte de la mencionada clase obrera. Lo que se corrobora con la disposición contenida en el Título Tercero de la Ley del Seguro Social, artículo 224 que específicamente dice: "El Instituto podrá contratar individual o colectivamente seguros facultativos, para proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y

maternidad, a los familiares del asegurado que no estén protegidos por esta ley o bien para proporcionar dichas prestaciones a personas no comprendidas en los artículos 12 y 13 con las salvedades consignadas en los artículos 219 y 220 de esta ley".

La enumeración de las personas que deben estar sujetas al régimen obligatorio del Seguro Social se encuentran en los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social que se transcriben en seguida:

"Artículo 12.- Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I.- 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 y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;

II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y

III.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola".

"Artículo 13.- Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

I.- Los trabajadores en industrias familiares independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II.- los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamiento forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;

III.- Los ejidatarios, comuneros o pequeños -- propietarios que, para la explotación de cualquier tipo -- de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;

IV.- Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de -- tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente ;-

V.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y

VI.- Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de esta ley.

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 este artículo, así como de los trabajadores domésticos".

El régimen obligatorio del seguro social, comprende los seguros de: invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte y guarderías para los hijos de las aseguradas.

Se considera como riesgos de trabajo a los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en el ejercicio o con motivo del trabajo". (18)

Este tipo de seguro debe cubrir únicamente a -- los trabajadores en el sentido jurídico de la palabra, o -- sea a toda persona que presta sus servicios subordinados -- a otra mediante contratos o vinculaciones de trabajo. Sin

(18) Artículo 48 de la Ley del Seguro Social.

embargo, para que el accidente o la enfermedad tengan el carácter laboral, debe existir relación entre éstos y el desarrollo de las actividades de la empresa.

Ahora bien, ¿Qué debe entenderse como accidente de trabajo? al respecto, tanto la Ley del Seguro Social -artículo 49- como la Ley Federal del Trabajo -artículo 274- son coincidentes en cuanto a su definición; "Se considera accidente de trabajo, toda lesión orgánica o -- perturbación funcional, inmediata 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 preste.

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".

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 513 contiene una tabla de enfermedades de trabajo de la que - el maestro Alberto Trueba Urbina ha comentado: "Las enfer- medades tipificadas en el artículo 513 entrañan en favor- del trabajador una presunción jurídica de que se trata de una enfermedad de trabajo, sin que se admita prueba en -- contrario; en tanto que si la enfermedad no se encuentra- especificada en la tabla respectiva, le incumbe al traba- jador probar que la adquirió en el trabajo o con motivo - del mismo". (19)

Los trabajadores afectados por accidentes de- trabajo pueden sufrir como consecuencia de ellos una ineq

(19) Trueba Urbina Alberto. Comentarios a la Ley -- Federal del Trabajo. Edit. Porrúa, México, D.F., P. 211

pacidad temporal, una incapacidad permanente parcial, o una incapacidad permanente total y la muerte.

De acuerdo al tipo de incapacidad que sufra el trabajador, éste tendrá derecho a prestaciones en especie o prestaciones en dinero. Las prestaciones en especie son tales como asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación.

Las prestaciones en dinero pueden consistir en, el pago de un subsidio o pensión al asegurado que sufra; una incapacidad para desempeñar su trabajo; una lesión o perturbación funcional del cuerpo humano que le impida desempeñar su oficio normal. Si el trabajador es lesionado, pero esta lesión no le impide dedicarse a sus labores, no tendrá derecho a la indemnización correspondiente al riesgo profesional, seguirá laborando, percibirá su sueldo, además de las prestaciones en especie según el caso.

Cuando el riesgo profesional sufrido por el trabajador, le provoca la muerte, el Instituto Mexicano del Seguro Social ofrece dos tipos de prestaciones en dinero: a).- Gastos de entierro y b).- Pensiones a la viuda huérfanos y ascendientes.

La ayuda para gastos funerarios, equivale a dos meses de salario promedio del grupo de cotización en que se encuentre el afiliado, entregándose este pago al familiar preferente del asegurado que presente cuenta de los gastos del entierro y copia del acta de defunción. (20)

La importancia del seguro de enfermedades y

(20) Artículo 71 de la Ley del Seguro Social.

maternidad que proporciona el Seguro Social, reside en el gran valor que representa la salud para el género humano y la consecuencia directa que acarrea para el trabajo, ya que un obrero enfermo difícilmente podría desempeñar la labor encomendada. La lucha en contra de las enfermedades es preocupación constante en el hombre a través de la historia, aunque para algunas clases sociales, especialmente la clase trabajadora, es más difícil procurarse los medios para la prevención y curación de enfermedades.

Los estados modernos, concededores de las consecuencias que las enfermedades traen consigo para su población y economía, han tomado diversas medidas para prevenirlas y a la vez procurar que estos beneficios lleguen a todos sus gobernados, así Alemania estableció el seguro obligatorio contra enfermedades no profesionales y maternidad en el año de 1883 para todos los trabajadores de las industrias, haciéndolo extensivo en 1885 a los trabajadores del transporte y en 1886 a los trabajadores agrícolas que tuvieran relación laboral. Por su parte, Rusia en 1911, todavía gobernada por los zares, dicta su primera ley sobre Seguro Social, en tanto que en 1923 Grecia implanta el seguro de enfermedad.

Ahora bien para comprender mejor este aspecto de la protección social es necesario identificar el concepto, enfermedad, ya que la unidad de criterio facilita su comprensión y facilita la aplicación del servicio que la tiene como causa. Al respecto Gustavo Arce Cano opina que: "... por enfermedad debe entenderse en este seguro, toda alteración de la salud, que puede deberse a un menoscabo o perturbación del organismo físico o psíquico". (21)

(21) Arce Cano Gustavo. De los Seguros a la Seguridad Social. Edit. Porrúa. p. 224

El anterior, es un concepto general de enfermedad, porque el riesgo cubierto por este tipo de seguros no sólo se refiere a enfermedades causadas por razones de trabajo sino a toda enfermedad en general; de ahí la importancia fundamental de este seguro ya que protege al trabajador no sólo por enfermedades relacionadas directamente con el trabajo, sino aún por enfermedades fortuítas propiamente dichas, no profesionales.

Las prestaciones a que tiene derecho el trabajador al presentársele una enfermedad no profesional, pueden ser de dos tipos: prestaciones en especie y prestaciones en dinero.

Las primeras están contenidas en el artículo 99 de la Ley del Seguro Social que dice:

"Artículo 99.- En caso de enfermedad, el Instituto otorgará al asegurado la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento.

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."

Por lo que se refiere a las prestaciones en dinero, éstas se obtienen cuando la enfermedad produzca incapacidad para el trabajo, en los términos de lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley del Seguro Social, que señala:

"Artículo 104.- En caso de enfermedad no profesional, el asegurado tendrá derecho a un subsidio en dinero que se otorgará cuando la enfermedad lo incapacite -

para el trabajo. El subsidio se pagará a partir del cuarto día del inicio de la incapacidad, mientras dure ésta y hasta por el término de cincuenta y dos semanas.

Si al concluir dicho período el asegurado continuare incapacitado, previo dictámen del Instituto, se podrá prorrogar el pago del subsidio hasta por veintiseis semanas más".

Ahora bien, las personas a quienes se beneficia con el seguro de enfermedad y maternidad, de acuerdo con el artículo 92 de la Ley del Seguro Social, son:

"Art. 92.- Quedan amparados por este ramo del Seguro Social:

I.- El asegurado

II.- El pensionado por:

- a) Incapacidad permanente total,
- b) Incapacidad permanente parcial con un mínimo de cincuenta por ciento de incapacidad,
- c) Por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y,
- 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 procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas ninguna 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 si 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 reúne 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 dieciseis 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, de efecto 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 de los pensionados por incapacidad permanente total o parcial con un mínimo del cincuenta por ciento de incapacidad, en los términos del artículo 150;

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

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, y

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

A lo anterior, únicamente debe añadirse que está en relación con lo dispuesto por el artículo 12 de la propia ley.

La segunda parte del riesgo protegido por el seguro en cita corresponde a la maternidad, la que queda catalogada en este tipo de seguro a pesar de sus características especiales -puesto que la maternidad no es un riesgo- ya que debe desarrollarse en un mínimo de condiciones higiénicas y de cuidados médicos.

El seguro pues, comprende los siguientes aspectos: el embarazo patológico, el parto y el puerperio, teniendo como prestaciones durante estas etapas, asistencia obstétrica, ayuda en especie por seis meses para lactancia, y una canastilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado de acuerdo a lo que designe la Ley del Seguro Social en su artículo 92.

El capítulo Quinto de la Ley del Seguro Social, comprende el seguro de cuatro riesgos distintos, entre los que se cuentan el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

El seguro de invalidez contenido en el artículo 128 del ordenamiento en cita, protege al trabajador contra la incapacidad concebida no en función al daño ocasionado por una mutilación o alteración de una función fisiológica, sino en relación con los efectos económicos que puedan acarrear tales lesiones o enfermedades, de tal

forma que, para que los trabajadores asegurados tengan acceso a esta prestación, además de haber sufrido una lesión física o mental, es necesario que esta lesión tenga como consecuencia la imposibilidad total o parcial del trabajador para el desempeño de su trabajo y por ende una disminución o ausencia de la percepción salarial.

De esta manera el seguro analizado, procura reparar el daño económico que la incapacidad ocasiona, evitando que el trabajador tenga que recurrir a la asistencia pública, garantizándole por lo menos, un medio de vida modesto para él y su familia.

Para la obtención de estos beneficios, no sólo deberá ajustarse el trabajador a lo antes anotado, sino que además debe reunir ciertos requisitos como son: que el asegurado la solicite, que tenga acreditado el pago de ciento cincuenta cotizaciones semanales, que además se sujete a las investigaciones de carácter médico, social y económico que el Instituto estime necesarios.

Las prestaciones que se otorgan por medio de este seguro son: pensión temporal o definitiva, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial. (22)

Es necesario hacer notar que la edad es un factor determinante en la vida del trabajador, ya que al llegar a un determinado número de años, puede presentarse una invalidez natural para realizar el trabajo que venía desempeñando; además de que, hoy en día, las empresas prefieren el trabajo de los obreros jóvenes, debido a la ma-

(22) Artículo 129 de la Ley del Seguro Social.

yor energía y agilidad que aportan éstos en comparación a los de mayor edad.

Sin duda alguna, este problema representa una de las mayores inquietudes para la clase trabajadora, puesto que acarrea inseguridad para sus hogares, Gustavo Arce Cano comenta: "...Por esto, el seguro de vejez es de los seguros sociales el que, antes que otros, ha sido fundado en países reacios a dicha institución." (23)

Contra estos riesgos, se creó en México el seguro de vejez, al que quedan obligados a asegurarse los trabajadores de empresas, cualquiera que sea su forma jurídica de constituirse, además de todos aquellos tantas veces repetidos y descritos en los artículos 12 y 13, y sus respectivas fracciones de la Ley del Seguro Social.

Ahora bien, las prestaciones a que los asegurados tienen derecho, son las señaladas en las cuatro fracciones del artículo 137 de la Ley en cita y que son: pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.

Para la obtención de estas prestaciones, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años de edad y que el Instituto le reconozca un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.

En cuanto a este último requisito, la legislación del Seguro Social Mexicano, no prevé las medidas de protección para los trabajadores que o bien cuenten con la edad requerida para conceder la pensión al implantarse el seguro social en nuevas zonas del territorio nacional,

(23) Arce Cano Gustavo. "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social". Edit. Porrúa, Méx. D.F. p. 287.

o los trabajadores que han dejado de pagar sus cuotas por encontrarse incapacitados o sin empleo. En el primero de los casos, el trabajador se encuentra en la necesidad de recurrir a la asistencia pública, en tanto que para el segundo, no hay solución alguna, sin embargo, para las dos situaciones, debería ser el Instituto quien cubriera las pensiones de estos trabajadores.

Por otra parte, la pensión a que tienen derecho los asegurados conforme a la ley, empezará a partir del día en que el asegurado cumpla con los requisitos de edad y de las cuotas; no obstante, el asegurado puede disfrutar sin necesidad de avisar al Instituto, el disfrute de la pensión de vejez, por todo el tiempo que siga trabajando con posterioridad al cumplimiento de los requisitos exigidos. Este seguro se paga al trabajador desde la fecha en que haya dejado de trabajar, siempre a solicitud previa del asegurado y será en la cantidad designada en la tabla contenida en el artículo 167 de la propia Ley del Seguro Social." (24)

El Seguro de Cesantía, tiene como propósito fundamental aliviar las consecuencias motivadas por el desempleo y el paro, al proporcionar a la familia y al trabajador una substitución salarial cuando éste no puede obtenerlo por causas independientes a su voluntad.

La desocupación se presenta como uno de los principales problemas sociales de la actualidad, sin embargo, el problema puede manifestarse en la forma de paro forzoso o simple falta de trabajo, por lo que la denominación que la legislación mexicana hace de este seguro es -

(24) Artículos 139, 140, 141 y 142 de la L.S.S.

adecuada como lo afirma Gustavo Arce Cano: "La ley denominada 'Seguro de Cesantía' a lo que en otras naciones se llama 'Seguro contra el Paro Forzoso'. Quizá el nombre usado en nuestra legislación es más correcto, porque no toda carencia de empleo es originada por el paro forzoso. En Estados Unidos, en forma original, se le designa también -- 'Indemnización por falta de trabajo'".(25)

La Ley del Seguro Social, denomina a este seguro como "Del Seguro de Cesantía en Edad Avanzada" y se configura cuando el asegurado queda privado de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad y tenga reconocido por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales. (26)

El asegurado que se encuentre ubicado en el presupuesto anterior, tiene derecho a prestaciones tales como: pensión, asistencia médica, asignaciones familiares y ayuda asistencial.

El derecho al goce de la pensión presupone, además de los requisitos ya señalados, que el asegurado haya sido dado de baja del régimen del seguro obligatorio y que solicite el otorgamiento de esta pensión.

La muerte, es uno de los acontecimientos de honda repercusión para el núcleo familiar y más aún cuando el finado sea el sostén económico del hogar, en cuanto a este punto de vista, es posible que no para todos presente el mismo problema, ya que el aseguramiento familiar pudo haber sido planeado por medio del ahorro previsor; sin embargo el sistema industrial moderno, obliga a engrosar las filas del proletariado y a esta clase social, le-

(25) Op. Cit. p.315

(26) Artículo 143 de la Ley del Seguro Social.

es difícil acumular reservas monetarias para cubrir las necesidades post mortem.

Este tipo de inseguridades, están protegidas por el seguro por muerte contenido en el artículo 149 de la Ley del Seguro Social, obteniendo los asegurados prestaciones tales como pensión de viudez, pensión de horfandad, pensión a ascendientes, ayuda asistencial a la pensionada por viudez y asistencia médica.

Para que los beneficiarios obtengan las prestaciones que otorga este seguro, se requiere: "I.- Que el asegurado al fallecer hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, o bien que se encontrare disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada; y II.- Que la muerte del asegurado o pensionado no se deba a un riesgo de trabajo." (27)

La pensión de viudez consiste en la percepción de una cantidad igual al cincuenta por ciento de la pensión de vejez, de invalidez o de cesantía en edad avanzada que el pensionado fallecido estuviese percibiendo o en caso contrario de la que hubiere percibido en caso de invalidez. (28)

La acción protectora de la pensión de viudez, se adapta en México a la realidad social, ya que el goce de esta pensión no se limita tan solo a la viuda, sino que a falta de ella, se le puede otorgar a la concubina, debido a la práctica común de las llamadas "uniones libres", en el país, siempre que estas personas se ajusten-

(27) Fracciones I y II del artículo 150 de la L.S.S.

(28) Artículo 153 de la Ley del Seguro Social.

a los requisitos exigidos por el artículo 154 de la Ley del Seguro Social, los cuales tienen como finalidad evitar el goce fraudulento de estos beneficios.

La pensión de orfandad, consiste en la entrega monetaria que hace el Instituto a los hijos de los asegurados -padre o madre- menores de dieciseis años de edad.

El monto de la pensión es igual al veinte por ciento de la pensión de invalidez, vejez o censantía en edad avanzada que el asegurado estuviese disfrutando. Será del veinte por ciento, cuando la orfandad fuere sólo de padre o madre, mas si acontece por los dos, únicamente se incrementará en un diez por ciento más para hacer un total de treinta por ciento.

El derecho a esta pensión se adquiere con la muerte del asegurado y termina con la muerte del beneficiario, por haber llegado a la edad de dieciseis años o una mayor edad en los casos descritos por los artículos 156 y 157 de la Ley del Seguro Social.

La pensión de ascendientes contenida en el artículo 159, de la Ley del Seguro Social, se actualiza sólo en el caso de que no existiera viuda, huérfanos ni concubina, en su caso, de la persona asegurada. Así pues, la pensión se otorga a cada uno de los ascendientes que hayan dependido económicamente del asegurado y es por una cantidad igual al veinte por ciento de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer, o de la que le hubiere correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

Por último, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha establecido el seguro de guarderías para los hijos de las aseguradas, ayudando así a la mujer trabajado-

ra y cubre el riesgo de no poder proporcionar cuidados a los hijos durante la jornada de trabajo.

Este tipo de seguro incluye el aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas; se tendrá derecho a él, durante las horas de trabajo de la asegurada y se proporcionará desde que sus hijos tengan cuarenta y tres - - días de nacidos hasta que tengan cuatro años de edad.

La acción protectora del seguro se extiende - durante cuatro semanas a partir de la fecha en que la asegurada cause baja en el régimen obligatorio del Seguro Social.

CAPITULO CUARTO

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

- A).- Referencia histórica del -
Régimen legal de la seguri
dad social de los trabaja-
dores del Estado.
- B).- Estructura del I.S.S.S.T.E.
- C).- Objetivos.

A).- REFERENCIA HISTORICA DEL REGIMEN LEGAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

La seguridad social mexicana para los servidores públicos la remontan algunos autores hasta la época -- prehispánica, tomando como indicios las medidas de protección a las clases desvalidas.

Con lo anterior, no se quiere decir que ya se contara entonces con un sistema elaborado de seguridad social, sin embargo, tales medidas denotan el interés por - que existieran instituciones que permitieran su aplica- - ción.

Al respecto, el Maestro Alberto Trueba Urbina afirma que: "Moctezuma consideró como un deber del Estado mirar por los ancianos e impedidos, y constituyó en Culhuacán un hospital y un hospicio, ordenando que se les atendiera como a gente estimada y digna de todo servicio. Ha - podido descubrirse que en cada uno de los grandes palacios se mandó recoger a todos los enfermos incapaces de servir al Estado, para que fueran atendidos por separado." (29)

Durante el período Colonial, se funda en Nueva España el Monte de Piedad de México, por Cédula Real del 2

(29) Trueba Urbina Alberto "Nueva Legislación del Seguro Social en México. U.N.A.M. México, D.F. 1977 p. 216

de junio de 1774, a semejanza de la que trece años antes -1761- el mismo Carlos III fundara en España.

En el año de 1776, la Institución creada presta asistencia social a los trabajadores del virreynato y, con posterioridad, lo hace extensivo a las viudas y huérfanos de los empleados de los Ministerios de Justicia y de la Real Hacienda.

Edgar Robledo Santiago, aporta un dato interesante sobre los antecedentes de la seguridad social en la colonia, mismo que enseguida se transcribe: "Como dato -- verdaderamente significativo anotamos que la primera pensión que se otorgó en aquella época fue la de Fray Bartolomé de Las Casas consistente en doscientos pesos anuales con carácter vitalicio, por sus servicios prestados a la comunidad y al Rey." (30)

Don José María Morelos y Pavón, durante el período de conclusión de la independencia, en su histórico documento conocido como "Sentimientos de la Nación", prevé una serie de normas que hoy día forman parte de los programas de seguridad social.

La Constitución de 1824, consigna dentro de las facultades del Congreso General, una mención que permite la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos de la federación.

En 1832, por disposición legal, las pensiones se hacen extensivas a las madres de los servidores públicos y en 1834, por decreto de 12 de febrero, se otorgaron derechos de pensión a los Cónsules Mexicanos y se les re-

(30) Robledo Santiago Edgar. "Seguridad Social" Colección Seminarios Núm. 2, México D.F. 1976. pág. 125

conoció la jubilación por incapacidad.

Otro antecedente importante de tomarse en cuenta, lo constituyen las prestaciones concedidas el 20 de noviembre de 1856 a los empleados de correos, consistentes en el derecho a la jubilación, asignándoseles una compensación de doce pesos mensuales.

El proceso encaminado a la consolidación de la seguridad social, continua en el período de la reforma y en la Constitución de 1857, donde se adoptan medidas que tienden al mejoramiento del bienestar familiar de los servidores públicos, que demuestran que no obstante la situación en que se vive entonces la marcha hacia la seguridad social era irreversible, como la formación en 1857 de la Primera Asociación Mutualista de Empleados Públicos.

La época del porfiriato se caracteriza por la indiferencia a la clase trabajadora, sin embargo, existe un unico antecedente de esta época, que es la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y los Territorios de Tepic y Baja California, que concede pensiones a los maestros que hayan cumplido más de treinta años de servicios, siempre y cuando hubieren cumplido su encargo satisfactoriamente.

La Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares de veintinueve de mayo de 1896, concede como depósito de dinero para beneficencia y socorro de sus miembros, la cuarta parte del sueldo del causante y reconoce con derechos a la viuda, a las hijas hasta que se casen o se mueran y a los hijos hasta los 21 años de edad.

En 1898, se expide la Ley de Educación Primaria que disponfa pensiones, las que estaban condicionadas

a la forma en que el ejecutivo los dispusiera; sin embargo estas disposiciones no fueron aplicadas sino hasta el año de 1916 y modificadas en 1924.

En Querétaro, el proletariado nacional, se reunió para asegurar su porvenir en la nueva Constitución de 1917, sin embargo, los trabajadores del sector público carecían de una organización sindical adecuada y su sistema de prestaciones era parcial.

Esta situación vino a evolucionar con el surgimiento de los primeros sindicatos de maestros y de los empleados de limpia, iniciándose así la pujanza de la fuerza laboral de los trabajadores del Estado.

En la Constitución de Querétaro de 1917, se legisló con bastante amplitud el Derecho Laboral contenido en el artículo 123, sin embargo, los trabajadores al servicio del estado quedaron marginados; esta situación provocó descontento y motivó que muchos grupos de trabajadores, fundamentalmente maestros, realizaran huelgas para protestar por la situación imperante.

La omisión constitucional de referencia, trató de subsanarse con la expedición de la Ley de Pensiones Civiles, de 12 de agosto de 1925, misma que fue fundamento de la Dirección de Pensiones. La ley en cita, ofrecía entonces pensiones de retiro a los cincuenta y cinco años de edad y 35 años de servicios para los trabajadores del estado, en tanto que los maestros gozaban del mismo beneficio al cumplir cincuenta y cinco años de edad y treinta años de servicios o a los veinticinco si comprobaban que durante ese tiempo habían prestado servicios al frente de un grupo, o sea en la docencia directa.

La Ley de Pensiones Civiles, otorgaba además-

otros tipos de prestaciones, tales como préstamos a corto plazo hasta por tres meses de sueldo y por un período a pagar de doce meses; los créditos hipotecarios eran del orden de los quince mil pesos, a pagar en un plazo de diez años.

Sin embargo, las aspiraciones laborales no quedaron satisfechas aun con las prestaciones otorgadas en la ley de 1925; lo que motiva que en 1947 se hicieran reformas substanciales y que a partir de entonces se brindaran mayores beneficios.

De esta forma, el artículo 4º de la Ley de 1947, se refiere desde entonces a pensiones de vejez o inhabilitación, pensiones para los familiares del trabajador que falleciera a causa del servicio o a consecuencia de él o que teniendo derecho a pensión no lo hubiere solicitado; obtención de préstamos hipotecarios, préstamos quirografarios y obtención en propiedad, a precios baratos y con facilidades de pagos, de casas y terrenos.

Las continuas demandas de los trabajadores para lograr un mejor nivel de vida, nuevamente se vieron recompensados en el período presidencial de Lázaro Cárdenas, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938 la ley conocida como Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Con el Estatuto Jurídico, el trabajador de los Poderes de la Unión, logra los instrumentos jurídicos, políticos y filosóficos que le servirían para alcanzar la plenitud de sus derechos como trabajador y junto con la Dirección de Pensiones Civiles, disipó la desconfianza que privaba entre los servidores públicos.

El movimiento burocrático mexicano, nuevamente es impulsado durante el período presidencial de Don - - Adolfo López Matéos, cuando el Estatuto Jurídico de los - - Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión fue - - elevado al rango constitucional convirtiéndose en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional. A partir de entonces los derechos de los servidores del estado son equiparados a los de sus hermanos de lucha al denominarlos bajo un solo rubro: trabajadores mexicanos.

El proceso evolutivo culminó con la Ley de 29 de diciembre de 1959, que entró en vigor en el año de - - 1960, y de esta forma, la Dirección de Pensiones se transformó en lo que ahora se conoce como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

B).- ESTRUCTURA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

La transformación que dió origen al instituto así como su naturaleza jurídica, están contenidas en el artículo 4º de su propia Ley que literalmente dice:

"Artículo 4º.- La Dirección de Pensiones Civiles creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925 se transforma en un organismo que se denominará Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tendrá el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyo domicilio será la ciudad de México.

Este instituto tendrá a su cargo las prestaciones que esta ley establece."

El instituto tiene como cometido la realización de actividades que tienden a resolver las necesidades de los trabajadores, con la finalidad de que logren un mejor nivel de vida.

Por otra parte, reúne los requisitos jurídicos propios de los organismos descentralizados por servicio, puesto que es una persona moral, creada por Ley del Congreso de la Unión y cumple además con las siguientes condiciones:

a) Su patrimonio se integra parcialmente con-

fondos o bienes federales, asignaciones, subsidios, concesiones, derechos e impuestos específicos.

b).- Tiene por objeto prestar un servicio pú**bl**ico social.

c).- Obtiene y aplica recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Este organismo, fue creado por la ley de 28 - de diciembre de 1959, expedida por el entonces presidente de la República Don Adolfo López Matéos, la que entró en vigor el primero de enero de 1960, dándole a la vez la -- personalidad jurídica con la que se encuentra caracteriza da esta institución, sin embargo esta característica ins- titucional, no implica que la institución goce de plena - autonomía, ya que debe acatar las disposiciones de la Ley, para control, por parte del Gobierno Federal, de los Orga nismos descentralizados y Empresas de Participación Esta- tal, la que expresamente en su artículo primero dispone:

"Artículo 1º .- Quedan sujetos al control y - vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de este- capítulo, los organismos descentralizados y las empresas- de participación estatal con excepción de:

I.- Las instituciones nacionales de crédito, - organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las ins- tituciones de seguros y fianzas, y

II.- Las instituciones docentes y culturales.

El Ejecutivo Federal ejercerá las funciones - que este capítulo de la Ley le confiere, por conducto de- la Secretaría de Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Pú**bl**ico, sin perjuicio de las facul- tades que en esta materia les otorguen otras leyes."

A lo anterior, cabe hacerle la siguiente ob--

servación:

El párrafo final del artículo primero, señala que las funciones mencionadas en él, serán ejercitadas en tre otras dependencias por la Secretaría de la Presidencia; en la actualidad, debe entenderse que se trata de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya que ésta última substituyó a la Secretaría de la Presidencia, según lo confirma la fracción XII del artículo 32, Capítulo II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - al señalar:

"Artículo 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados..."

Por otra parte, el patrimonio del instituto se constituye según lo dispuesto por el artículo 118 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y que a continuación se transcribe:

"Artículo 118.- El Patrimonio del Instituto lo constituirán:

I.- Las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que al entrar en vigor esta ley integran el patrimonio de la Dirección de Pensiones Civiles;

II.- Las aportaciones de los trabajadores y pensionistas, en los términos de esta ley:

III.- Las aportaciones que hagan las entidades y organismos públicos en los términos de esta ley:

IV.- El importe de los créditos e intereses -

a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores y de las entidades y organismos públicos;

V.- Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a esta ley haga el Instituto;

VI.- El importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban en favor del Instituto;

VII.- El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de esta ley;

VIII.- Las donaciones, herencias y legados -- que se hicieran a favor del Instituto;

IX.- Los muebles e inmuebles que las entidades y organismos públicos destinen y entreguen para el -- servicio público que establece la presente ley; y

X.- Cualquier otra percepción respecto de la cual el Instituto resultare beneficiario".

De la anterior transcripción se desprende que el patrimonio del Instituto se forma primordialmente de -- cuotas, aportaciones, donaciones, herencias y legados, lo que cataloga y confirma a la institución, materia de este estudio, como un organismo descentralizado.

Ahora bien, de entre los principales elementos que forman el patrimonio de la institución, son especialmente importantes las cuotas y aportaciones, puesto -- que estos recursos provienen de los sueldos de los trabajadores derechohabientes. Para este efecto, se considera -- como "sueldo" a las percepciones compuestas por el sueldo en sí o sea a la remuneración asignada al trabajador en -- relación con el cargo que desempeña; el sobresueldo, que -- es la remuneración adicional hecha atendiendo a razones --

de carestía de vida o de insalubridad; y por último de -- las compensaciones, que es una cantidad adicional al sueldo, la que es otorgada discrecionalmente a los trabajadores en atención a las responsabilidades, trabajos extraordinarios o por servicios especiales.

Del total de estas tres percepciones, el trabajador aporta el 8%, y como lo dispone el artículo 15 de la Ley del ISSSTE, la cuota se aplica en la forma siguiente:

El 25%, para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad y el 6% restante, para tener derecho a las prestaciones especificadas desde la fracción IV a la XVI del artículo 3º de la ley de la materia.

La otra parte del patrimonio del Instituto -- formada también por aportaciones, son proporcionadas por el Estado en la forma siguiente:

El 6% de los sueldos de los trabajadores para servicios generales, un 6% más para servicios médicos y un 0.75% destinado a riesgos profesionales, integran así un total de 12.75%; aportaciones que sumadas a las que enteran los trabajadores equivalen al 20.75% del total del sueldo del trabajador.

Otro punto de vista al que debe prestarse especial atención es el de la organización interna del instituto; al respecto Edgar Robledo Santiago dice: "La organización del Instituto puede definirse como una estructura lineofuncional, dentro de la cual se identifican seis grandes grupos; órganos de gobierno, asesores, auxiliares, operativos, de fiscalización o control y regionales." (31)

(31) Robledo Santiago Edarg. Ob. Cit. pág. 131

En efecto, todos los grupos antes mencionados logran, el buen funcionamiento de la institución y el cumplimiento de su cometido, no obstante, con el análisis de los órganos de gobierno, se obtendrá el objetivo principal aquí propuesto: el estudio de su organización.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 103 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, los órganos de Gobierno del Instituto son principalmente tres: la Junta Directiva, el Director General y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

De estos tres, se considera como el más preeminente a la Junta Directiva, ya que sus atribuciones son determinantes para la vida del Instituto; éstas atribuciones son enumeradas por el artículo 110 de la Ley del Instituto que a continuación y debido a su importancia se transcribe:

"Artículo 110.- Correspondiente a la Junta Directiva;

I.- Planear las operaciones y servicios del Instituto;

II.- Decidir las inversiones del Instituto;

III.- Dictar los acuerdos que resulten necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas en esta ley;

IV.- Conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, en los términos de esta ley;

V.- Nombrar y remover el personal de base y de confianza del instituto, a propuesta del Director;

VI.- Aprobar y poner en vigor los reglamentos

interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto;

VII.- Establecer o suprimir delegaciones o --
agencias del Instituto en las entidades federativas;

VIII.- Conferir poderes generales o especia--
les, de acuerdo con el Director;

IX.- Examinar para su aprobación o modifica--
ción los balances anuales, los presupuestos de ingresos y
egresos y el plan de labores del Instituto;

X.- Otorgar gratificaciones y recompensas a -
los funcionarios y empleados del Instituto, de acuerdo --
con el Director;

XI.- Conceder licencias a los consejeros;

XII.- Proponer al Ejecutivo Federal los pro--
yectos de reformas a esta ley;

XIII.- En relación con el Fondo de la Vivien--
da:

a).- Examinar y en su caso aprobar, dentro de
los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingre--
sos y egresos y los planes de labores y de financiamientos
del Fondo para el siguiente año,

b).- Examinar y en su caso aprobar, dentro de
los cuatro primeros meses del año, los estados financie--
ros que resulten de la operación en el último ejercicio y
el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del --
Fondo,

c).- Establecer las reglas para el otorgamien--
to de créditos y para la operación de los depósitos rela--
cionados con el Fondo.

d).- Examinar y aprobar anualmente el presu--
puesto de gastos de administración, operación y vigilan--

cia del Fondo, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje,

e).- Determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales,

f).- Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron concedidos, y

g).- Las demás necesarias para el cumplimiento de los fines del Fondo; y

XIV.- En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración o gobierno -- del Instituto.

Al referirse a su propia organización, ésta se encuentra formada de nueve miembros, el primero de ellos, es designado directamente por el Presidente de la República y tiene el cargo expreso de Director General -- del Instituto, la Secretaría de Programación y Presupuesto nombra a dos, y dos más son designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, designa a los cuatro miembros restantes." (32)

Los miembros que componen a la Junta, tienen como restricción el no poder ser empleados o funcionarios del Instituto, excepción hecha del Director; permanecen en su encargo todo el tiempo que dure su designación, pu-

(32) Artículo 104 de la Ley del ISSSTE.

diendo ser libremente revocados sus nombramientos por las entidades que los hayan designado; por cada uno de los -- ocho miembros de la Junta, exceptuando al Director, se -- nombra a uno suplente quien será al que supla al propietario en sus faltas temporales.

Ser miembro de la Junta Directiva, presupone requisitos tales como ser ciudadano mexicano por nacimiento y en el ejercicio pleno de sus derechos; no desempeñar cargo alguno de elección popular o sindical, además de -- ser de reconocida competencia y honorabilidad." (33)

La asistencia de los miembros propietarios a las sesiones, es remunerada de acuerdo a los honorarios - que fije la propia Junta, esta remuneración la percibirán los suplentes a menos que entren en funciones, celebrándose las sesiones con la frecuencia necesaria para la debida marcha de la Institución.

Por lo que atañe a la Dirección General, en líneas anteriores se describió la forma de integración de ésta; su Director General es auxiliado por Subdirectores nombrados por la Junta quien determinará cual de las Subdirecciones suplirá al Director General en sus faltas temporales." (34)

El artículo 115, de la Ley del ISSSTE, enumera las obligaciones y facultades del Director General y a la letra dice:

"Artículo 115.- El Director del Instituto tendrá las obligaciones y facultades siguientes:

I.- Representar al Instituto y a la Junta Di-

(33). Artículo 108 de la Ley del ISSSTE.

(34) Artículo 116 de la Ley del ISSSTE.

rectiva y ejecutar los acuerdos de la Junta;

II.- Presentar cada año a la Junta un informe por menorizado del estado del Instituto;

III.- Someter a la decisión de la Junta todas aquellas cuestiones que sean de la competencia de la misma;

IV.- Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga. Esta facultad podrá delegarse mediante poder expreso otorgado por la -- Junta Directiva;

V.- Representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa, sin perjuicio de los poderes otorgados al efecto;

VI.- Resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos urgentes de la competencia de la Junta, a reserva de dar cuenta a la misma a la brevedad posible;

VII.- Formular y presentar para discusión y - aprobación de la Junta, el balance, el presupuesto de ingresos y egresos y el plan de labores del Instituto, correspondiente a cada ejercicio anual;

VIII.- Llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de la delegación de facultades que para tal efecto fueran necesarias;

IX.- Formular el calendario oficial del Instituto y autorizar en casos extraordinarios la suspensión de labores;

X.- Conceder licencias al personal en los - - términos de las leyes correspondientes;

XI.- Vigilar las labores del personal exigiendo su debido cumplimiento, e imponer a los trabajadores -

del Instituto las correcciones disciplinarias procedentes;

XII.- Someter a la consideración de la Junta las reformas o adiciones que considere pertinentes a los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto;

XIII.- Convocar a sesiones ordinarias y extra ordinarias a los miembros de la Junta Directiva cuando proceda o a su juicio existan razones suficientes;

XIV.- Todas las demás que le fijen los reglamentos o le otorgue la Junta Directiva."

El órgano denominado Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, es una especie de sistema de financiamiento que permite a los trabajadores la obtención de crédito barato para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones o el pago de deudas contraídas por los anteriores conceptos.

La Comisión Ejecutiva se compone de siete miembros: uno de los cuales, el Vocal Ejecutivo de la Comisión, es designado por la Junta Directiva a propuesta del Director del Instituto; la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cada una de ellas, designan a un vocal más; los otros tres son nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, por cada uno de los vocales propietarios se designa a un suplente; los vocales que integran la Comisión Ejecutiva no pueden ser miembros de la Junta Directiva ni tener otro cargo dentro del Instituto, duran en su encargo el tiempo que subsiste su designación y podrán ser removidos por quienes hayan sido propuestos.

La Comisión Ejecutiva sesionará una vez por semana y sus atribuciones se rigen por lo que dispone el artículo 116 D de la Ley del ISSSTE que al respecto señala;

"Artículo 116 D.- El órgano del Instituto para la Operación del Fondo de la Vivienda será la Comisión Ejecutiva, la cual tendrá las atribuciones y Funciones siguientes:

I.- Decidir, a propuesta del Vocal Ejecutivo, las inversiones de los recursos y los financiamientos del Fondo conforme a lo dispuesto por el artículo 54 Y, fracción II;

II.- Resolver sobre las Operaciones del Fondo, excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;

III.- Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Junta Directiva, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por el Vocal Ejecutivo;

IV.- Presentar a la Junta Directiva para su aprobación en su caso, el presupuesto de gasto de administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos-totales que administre;

V.- Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de crédito, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta ley; y

VI.- Las demás que le señale la Junta Directiva."

C).- OBJETIVOS.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, como su nombre lo indica tiene como cometido proporcionar a los trabajadores comprendidos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional, prestaciones y servicios de tipo social.

Los trabajadores a que se refiere el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, están debidamente especificados en el artículo 1º de la Ley del ISSSTE que dice:

"Artículo 1º.- La presente ley se aplicará:

I.- A los trabajadores del servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

II.- A los trabajadores de los organismos públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen;

III.- A los pensionistas de las entidades y organismos públicos a que se refiere las fracciones anteriores;

IV.- A los familiares y derechohabientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas mencionados;

V.- A las entidades y organismos públicos que se mencionan en este artículo.

En el curso de la presente ley se designará con los nombres de entidades y organismos públicos a los mencionados en las fracciones I y II de este artículo."

Ahora bien, son quince tipos de prestaciones, que están consignadas en el artículo 3º de la Ley en cita, que dice:

"Artículo 3º.- Se establecen con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:

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

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

III.- Servicio 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.- Jubilación;

XI.- Seguros de vejez;

XII.- Seguros de invalidez;

XIII.- Seguros por causa de muerte;

XIV.- Indemnización global."

En el caso del seguro de enfermedades no profesionales, el pensionista tiene derecho a asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria desde el comienzo de su enfermedad hasta por un plazo de cincuenta y dos semanas. Para los trabajadores cuya enfermedad y tratamiento médico no les impida trabajar, su asistencia se continuará hasta su total curación.

Cuando la enfermedad incapacite a un trabajador, tendrá derecho para faltar a sus labores, obteniendo licencia con goce de sueldo, o con medio sueldo si se prolonga la incapacidad; en caso de que continúe ésta, seguirá concediéndose la licencia sin goce de sueldo, cubriendo el Instituto en este caso un subsidio equivalente al cincuenta por ciento del sueldo que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad.

La asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, también se hace llegar a familiares del trabajador de entre los que se comprenden a la esposa o a la mujer con quien haya vivido durante cinco años - - anteriores a la fecha en que se presente la enfermedad o a la mujer con quien haya tenido hijos; los hijos menores de dieciocho años; los hijos solteros mayores de dieci--ocho años pero no de veinticinco, que estén realizando estudios de nivel medio o superior en planteles oficiales; - los hijos mayores de dieciocho años incapacitados física o psíquicamente; el esposo de la trabajadora o pensionista mayor de cincuenta y cinco años, que dependa económicamente de ella y que se encuentre incapacitado física o psíquicamente; y por último el padre y la madre del trabajador.

El seguro de maternidad se establece para la-

mujer trabajadora, la esposa del trabajador o la concubina de éste, y consiste en la asistencia obstétrica, ayuda para lactancia y en caso de que haya incapacidad física para amamantar al hijo, esta ayuda será en especie hasta por un lapso de seis meses y será entregada a la madre o la persona encargada de hacerlo a falta de aquella; por último, una canastilla de maternidad.

Los seguros de accidente de trabajo y enfermedades profesionales se instituyen en favor de los trabajadores descritos en el artículo 1º de la Ley del ISSSTE; esta Ley considera como accidente de trabajo y enfermedad profesional, lo mismo que, al respecto, establece la Ley Federal del Trabajo, así como los que le ocurran al trabajador al trasladarse a su trabajo y viceversa.

Las prestaciones otorgadas por este seguro, consisten en asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia necesarios; licencia con goce de sueldo íntegro; en caso de incapacidad parcial permanente se tendrá derecho a una pensión cuyo cálculo será hecho conforme a la Tabla de Valuación de Incapacidades de la Ley Federal del Trabajo; en caso de incapacidad total permanente la pensión será igual al sueldo íntegro que se venía disfrutando y en caso de incapacidad ya sea permanente parcial o total se concederá la pensión respectiva con carácter provisional.

En caso de muerte del trabajador por riesgo profesional, su esposa o esposo, concubina o en su caso a los hijos se les entregará por un año el cien por ciento del sueldo del trabajador como pensión; ésta, disminuirá hasta llegar a la mitad de la pensión original.

El Capítulo de Prestaciones Sociales, compren

de las prestaciones a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3º de la Ley del ISSSTE que tienden al mejoramiento del nivel de vida del trabajador y su familia a través de servicios que satisfagan las necesidades de alimentación y vestido, de descanso y esparcimiento. (35)

La satisfacción de las prestaciones sociales, se realiza en dos formas distintas: una consiste en la preparación y formación social y cultural de los trabajadores y de sus familiares mediante el establecimiento de centros de capacitación y extensión educativa; de guarderías y estancias infantiles; de centros vacacionales y de campos deportivos. (36)

La otras es, la promoción de almacenes y tiendas, que tienen como fin facilitar a los trabajadores la adquisición de alimentos, ropa y artículos para el hogar a precios económicos. (37)

El Capítulo VI de la Ley del ISSSTE, comprende las prestaciones referentes a las habitaciones para trabajadores, de los préstamos hipotecarios y del Fondo de la Vivienda, englobándolas en fracciones VI, VII y VIII del artículo 3º de la Ley en cita.

El Instituto trata de solucionar el problema de la vivienda de los trabajadores, mediante la adquisición y construcción de viviendas para venderlas a los trabajadores amparados con esta ley; enajenaciones que pueden hacerse por medio de ventas a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de contra-

(35) Artículo 38 de la Ley del ISSSTE

(36) Artículo 41 de la Ley del ISSSTE

(37) Artículo 42 de la Ley del ISSSTE

to de promesa de venta, otorgándose, además, facilidades tales como que el trabajador entrará en posesión tan pronto firme el contrato respectivo; una vez pagado el capital se le otorgará la escritura correspondiente; que el plazo a pagar no será mayor de quince años; que si el trabajador después de cinco años de pago regular se encuentra incapacitado para seguir pagando, tendrá derecho a que el Instituto remate el inmueble en subasta pública y que, del producto, una vez pagado el crédito insoluto, se le entregue el remanente; que si la incapacidad de pago ocurre dentro de esos cinco años, el inmueble será devuelto al Instituto, rescindiéndose el contrato o la forma de adquisición que se haya adoptado, cobrándose las rentas del período en que se ocupó el inmueble, y devolviéndose las diferencias entre éstas y lo abonado a cuenta del precio.

Por último, los honorarios notariales por el otorgamiento de escrituras, serán aportados la mitad por el Instituto y la otra por el trabajador.

En lo que se refiere a los préstamos hipotecarios, tienen derecho a ellos los trabajadores con más de seis meses de contribuciones al Instituto y siempre que tenga como fin la adquisición de terrenos para la construcción de habitaciones, adquisición o construcción de casas que habite el trabajador; efectuar mejoras o reparaciones de las mismas; la redención de gravámenes que pesen sobre tales inmuebles. (38)

Además, el Fondo de la Vivienda, tiene por objeto el establecimiento y operación de un sistema de fi-

(38) Artículo 47 de la Ley del ISSSTE.

nanciamiento que permita a los trabajadores obtener crédito para la adquisición, construcción, reparación, aplicación y mejoramiento de casas habitación, así como para el pago de pasivos que se hayan contraído por los anteriores conceptos. (39)

Los préstamos a corto plazo, constituyen otro de los tipos de prestaciones a que tienen derecho los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y los del Gobierno del Departamento del Distrito Federal; mediante el cual se cubren las necesidades apremiantes de índole monetaria que puedan tener los trabajadores de base, a condición de que hayan aportado al Instituto cotizaciones por lo menos de seis meses.

Mediante garantía especial, fijada por la Junta Directiva, se otorgan préstamos a corto plazo a los trabajadores de confianza; a cada tipo de trabajador, se le autorizará como monto total de préstamo una cantidad igual al importe de cuatro meses de trabajo. Sin embargo, si sus aportaciones son iguales o mayores al monto del préstamo, se autoriza como préstamo el importe de hasta seis meses de sueldo básico.

Otra ventaja de este tipo de prestaciones es que el pago del capital e interés se hace en pagos quincenales iguales y no mayores de treinta y seis quincenas, excepción hecha de los préstamos por acuerdo especial de la Junta Directiva. (40)

En el Capítulo VIII de la Ley del ISSSTE, se encuentran especificadas las prestaciones señaladas en

(39) Artículo 54 A de la Ley del ISSSTE.

(40) Artículo 58 y 60 de la Ley del ISSSTE.

las fracciones X, XI, XII y XIII del artículo 3º de la Ley en cita y que comprenden a la jubilación, seguro de vejez, seguro de invalidez y el seguro por causa de muerte.

A la jubilación, tendrá derecho el trabajador con treinta años o más de servicio e igual tiempo de cotizaciones al Instituto, no importando la edad que tenga.

Una vez alcanzada la jubilación, el jubilado adquiere el derecho a percibir una cantidad equivalente al cien por ciento del sueldo regulador.

La pensión por vejez, se otorga a los trabajadores que al haber cumplido cincuenta y cinco años de edad, tuviesen un mínimo de quince años de servicios e igual tiempo de contribución al Instituto; el pago de esta pensión se hará a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador hubiese percibido el último sueldo por haber causado baja y si éste muriera antes de cumplir cincuenta y cinco años de edad, habiendo contribuido quince años al Instituto, se otorgará la pensión de vejez a sus familiares derechohabientes.

Los trabajadores inhabilitados física o mentalmente por causas ajenas a su empleo, y que hubieren contribuido durante quince años al Instituto, se les otorgará una pensión por invalidez cuyo monto será determinado de acuerdo a lo que establezca la propia Ley del ISSSTE.

La pensión por causa de muerte, se configura con la muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad o condición de que hubiere contribuido durante quince años al Instituto, originándose el derecho a recibir el pago de la pensión desde el día siguiente al de la muerte de la persona que la haya

originado.

Ahora bien, ¿quiénes son las personas que tienen derecho a esta pensión?

En primer lugar la esposa y los hijos menores de dieciocho años, ya sean estos legítimos, naturales reconocidos o adoptivos; a falta de la esposa, la concubina que hubiere tenido hijos con el trabajador, o en su defecto que hubiere vivido en su compañía durante los cinco años que precedieron a su muerte, estando ambos libres de unión matrimonial.

El esposo supérstite podrá adquirir la pensión, cuando la esposa fuese mayor de cincuenta y cinco años al morir o que éste se encuentre incapacitado para trabajar y dependiera económicamente de ella.

Cuando faltan todos los parientes a que antes se hizo mención, la pensión será entregada a los parientes que hubieren dependido económicamente del trabajador durante cinco años anteriores a su muerte.

La acción protectora de este seguro se extingue cuando un hijo pensionado llegare a los dieciocho años de edad y éste no pudiera mantenerse por su propio trabajo, en tal situación la pensión de orfandad se prorrogará el tiempo que subsista la inhabilitación.

Aunque la divorciada no tiene derecho a la pensión, esta se pagará cuando a la muerte del marido, éste, estuviera pagando pensión alimentaria por condena judicial.

Por último, a la muerte de un pensionista, el Instituto pagará a los deudos o a las personas que se hubieren hecho cargo de la inhumación, una cantidad igual a sesenta días de pensión, como concepto de gastos de fune-

ral, a falta de parientes que realicen la inhumación, será el Instituto quien lo haga.

Como último tipo de prestaciones se tiene a la indemnización global, comprendida en el Capítulo IX de la Ley del ISSSTE y consiste en que, cuando el trabajador se separe definitivamente del servicio, sin que tenga derecho a la pensión de vejez o invalidez, se le otorgará una pensión global de acuerdo a lo que se especifica en las tres fracciones del artículo 95 de la Ley del ISSSTE, que a continuación se transcriben:

"... I. El monto total de las cuotas con que hubiese contribuido de acuerdo con la fracción II del artículo 15, si tuviese de uno a cuatro años de servicios;

II. El monto total de las cuotas que hubiere enterado en los términos de la fracción II del artículo 15 más un mes de su último sueldo básico según lo define el artículo 15, si tuviese de cinco a nueve años de servicios; y

III. El monto total de las cuotas que hubiese pagado conforme al mismo precepto, más dos meses de su último sueldo básico, si hubiese permanecido en el servicio de diez a catorce años.

Si el trabajador falleciere sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus familiares derechohabientes el importe de la indemnización global."

CAPITULO QUINTO

PROPOSICIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA

- A).- Unificación de las instituciones que tienen a su cargo la Seguridad Social.
- B).- Nuevas y necesarias prestaciones.
- C).- Proyecto de Reforma Constitucional.

A) UNIFICACION DE LAS INSTITUCIONES QUE
TIENEN A SU CARGO LA SEGURIDAD SOCIAL.

Si bien es cierto que las diversas instituciones que se encargan de proporcionar los servicios y la seguridad social en México, tienen un determinado ámbito de aplicación, especialmente referido a la actividad que el beneficiado desempeña en la vida económica del país, también es cierto que múltiples ocasiones esos servicios resultan duplicados y concurrentes, con el consecuente desperdicio de recursos humanos y económicos y la subsecuente anarquía administrativa que provocan.

En efecto, debe tomarse en cuenta que muchísimas personas se encuentran amparadas o protegidas simultáneamente por las dos instituciones jurídicas que regulan la seguridad social en México, como consecuencia, en unos casos, de que tienen o desempeñan funciones en diversos organismos tanto del sector público como del privado; y en otros por tener derecho a los servicios que les son inherentes como parientes o dependientes de los trabajadores directamente beneficiados, ocasionando que estas instituciones tengan que ampliar y otorgar sus servicios para cubrir las necesidades de quienes por algún otro concepto ya gozan de dichas prerrogativas sociales, y que en última instancia no hacen sino provocar un gasto excesivo y

una falta de control de servicios administrativos, puesto que concurren innecesariamente convergiendo en la misma población.

Por ello, resultaría conveniente que tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se reunieran en una sola institución descentralizada para lograr con ello los siguientes objetivos:

I. Económicos.

II. Prestación de servicios y

III. Administrativos.

I. Económicos.- Los beneficios de este orden, serían inmediatos y de gran alcance nacional, ya que con la disminución del gasto encaminado y destinado ahora para la obtención de los servicios necesarios de seguridad a los trabajadores, se lograría disminuir el circulante nacional y con ello atacar la inflación y además evitar la incidencia múltiple de aportaciones, de los sectores trabajador, patronal y estatal, que no obstante su altísima erogación no logran beneficios en la misma proporción. En cambio, con las mismas o aún menores erogaciones económicas de los sectores, se conseguiría el mejoramiento de los servicios mediante el destino común del munerario, en una institución más fuerte económicamente y con ello capaz de ampliar su campo operativo de acción. Además, mediante la unificación, se lograría eliminar el exceso de burocratismo que incide necesariamente, en los recursos que de otra manera deberían estar destinados al mejoramiento de las instituciones y hasta en la remuneración más digna de quienes se encargan de proporcionar y administrar dicho beneficio colectivo.

II.- Por otra parte, la prestación de servicios lograrían, con la unificación propuesta, una mejoría notable al conjuntarse los equipos médicos, asistenciales y administrativos que con una fuerte infraestructura, ahora diseminada, proporcionarían al beneficiado, facilidades que redundarían ineludiblemente en la satisfacción de sus necesidades de atención y de obtención de beneficios. Puesto que más y mejores oficinas de atención, de un solo organismo, lograrían el más fácil acceso de la población a los derechos de seguridad que le son indispensables.

III.- Por último, la unificación propuesta, traería como consecuencia, un mejoramiento del control administrativo, ya que al conocerse con exactitud la capacidad y alcance determinado de una sola institución provocaría una simplificación de los métodos administrativos de organización y a la vez un mejor conocimiento de los servicios prestados, de las personas beneficiadas y de las necesidades a satisfacer. Lo que ciertamente, resultaría no sólo en un mejor control, si no en la eliminación de la dañina duplicidad de funciones que ahora existe y que origina descontrol y falta de conocimiento integral de la problemática de ese sector, necesaria para conseguir y plantear soluciones. Puesto que la absoluta y desvinculada coordinación entre instituciones ahora existentes impide observar objetivamente todo el panorama de los servicios sociales que de una manera global sería más fácil instrumentar.

Ahora bien, para la unificación de esas instituciones se necesitaría una amplísima y ordenada reforma, administrativa y económica sustentada en nuevas y especí-

ficas normas jurídicas. Normas que partirían de la Constitución y se continuarían hasta los reglamentos respecti--vos, pasando por la ley necesaria para la creación y el - funcionamiento del nuevo instituto.

En efecto, para lograr una adecuada y eficaz--administración en este renglón se hace necesaria una re--forma constitucional que como base y sustento jurídico de toda institución, en el Régimen de Derecho en que nos de--senvolvemos, determine y establezca los procedimientos y--mecanismos necesarios que permitan conseguir tales objeti--vos.

Si bien es cierto, y aquí se establece clara--mente, que no es necesario modificar el fondo del conteni--do Constitucional vigente actualmente, relativo a las - - prestaciones que en favor de los trabajadores y pueblo en general se establecen, porque, puede decirse que son las--necesarias, también lo es que, como ya se ha explicado an--teriormente que una reforma constitucional permitirá uni--ficar y por lo tanto facilitar la prestación de los servi--cios al pueblo de México cuyos derechos inherentes le han sido reivindicados por la Constitución de 1917, como pro--ducto de la lucha revolucionaria.

B) NUEVAS Y NECESARIAS PRESTACIONES.

Como la reforma constitucional que a continuación se habrá de proponer, representa la oportunidad para que se puedan mejorar los servicios otorgados a los derechohabientes y por lo tanto ampliarlos, es conveniente hacer notar la necesidad de que ciertas prestaciones que hasta la fecha no han sido debidamente reglamentadas ni previstas por las leyes secundarias correspondientes, se incluyan en el precepto constitucional, para que de esa manera, formando parte de nuestra máxima ley, se puedan obtener y se obligue a otorgar, prestaciones sociales que la práctica cotidiana hace ver como necesarias para el pueblo de México. Lo anterior, no es con el objeto, de señalar al constituyente como omiso, sino simplemente para hacer notar que el desenvolvimiento económico y social de nuestra nación provoca y crea mayores y nuevas necesidades de asistencia entre la población, que, mediante la flexibilidad de nuestra Carta Magna, deben ser satisfechas a la sociedad.

Una de estas prestaciones puede hacerse consistir y denominarla como: AYUDA PARA EDUCACION ESCOLAR. Que consistiría básicamente en dos renglones: el primero relativo a la ayuda que en efectivo se proporcione a los trabajadores que lo soliciten, cuyos hijos no mayores de 16 años, se encuentren recibiendo instrucción primaria o me-

dia en planteles del sistema educativo nacional, con el objetivo de que el gasto efectuado en la compra de útiles y objetos escolares no mengue su salario, por constituir en sí mismo una erogación extraordinaria que difícilmente puede prever el trabajador. Esta ayuda económica habrá de proporcionarse de la siguiente manera:

Se otorgará en efectivo al trabajador una cantidad que corresponda al 6% del salario mínimo en un mes que le corresponda en la zona, por cada uno de sus hijos, hasta un 18% como máximo en conjunto y previa la demostración, a satisfacción del Instituto, de que sus hijos están recibiendo la instrucción correspondiente, esta prestación se realizará en un solo pago al momento de la inscripción.

Ahora bien, cabe precisar que el límite del 6% señalado es con el doble propósito de limitar las erogaciones del Instituto que no podría soportar un elevado desembolso y ayudar al límite del número familiar como apoyo a la política de planeación familiar.

Y el segundo renglón relativo a la ayuda que se otorgue al trabajador mayor de 16 años que se encuentre realizando estudios de nivel medio, superior o técnico, en planteles del sistema educativo nacional, con el propósito de que pueda avenirse libros y demás material didáctico estrictamente necesario para su educación, siempre que lo solicite y por una sola ocasión en cada ciclo escolar. Esta prestación se otorgará en efectivo y consistirá en un 18% del salario mínimo en un mes que le corresponda al trabajador en la zona.

La otra prestación que se considera necesaria puede denominarse como: CENTROS DE CONVIVENCIA Y DESCANSO

PARA TRABAJADORES RETIRADOS.

Esta prestación consistiría, básicamente, en que el trabajador que ha llegado a determinada edad, se encuentre retirado de la prestación de servicios y carezca de personas que de él dependan o de las que él pueda depender, tenga un lugar donde pueda subsistir debidamente atendido y en un ambiente de compañerismo que le proporcione la dignidad necesaria a un ser humano cuya vida-productiva estuvo encaminada al trabajo.

Estos centros de convivencia, serán totalmente-construidos y sostenidos por el Instituto, con el objeto de proporcionar a los beneficiados por lo menos, lo siguiente:

- a) Habitaciones cómodas e higiénicas.
- b) Alimentos, incluidos comida y vestido.
- c) Elementos para la higiene personal, debidamente instalados.
- d) Medios para que logren ocupar su tiempo en labores que les sea posible realizar, con el objeto de que sigan siendo de utilidad a la sociedad y a sí mismos. Dicha terapia, podrá consistir, en talleres de diversas artesanías, pintura, cultivo de huertas, etc., para lo cual los centros de convivencia tendrán los elementos materiales suficientes.
- e) Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y de hospitalización.

La prestación que se propone, será incompatible con el seguro de vejez y cesantía en edad avanzada, por lo que queda a elección del beneficiado optar por esta nueva prestación o por los seguros de vejez o en su caso cesantía en edad avanzada a que tuviera derecho, además, de

berá otorgarse al beneficiado, una cantidad de dinero efectivo y por pago quincenal correspondiente al 20% de la pensión que en su caso le correspondiera.

Los requisitos que deberán reunirse son los siguientes:

- 1) Que el beneficiado tenga más de 65 años de edad.
- 2) Que tenga por lo menos 15 años de prestar sus servicios.
- 3) Que lo solicite el beneficiado.

C) PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

Para conseguir tales objetivos, se propone la reforma constitucional siguiente que habrá de modificar la redacción de las fracciones XXIX del apartado "A" y XI del apartado "B" del artículo 123, para quedar en la forma siguiente:

Artículo 123, apartado "A", fracción XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social Integral y en ella se comprenderán todas las prestaciones encaminadas a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y en general todos los sectores sociales y sus familiares; y que consistirán, cuando menos, en lo siguiente:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales, la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) El trabajador en caso de accidente o enfermedad conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la Ley.

c) Maternidad y servicios de guardería.

d) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros-

dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su 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 ayudas para lactancia.

e) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley, y comprenderá por lo menos a las siguientes personas: la esposa, los hijos menores de dieciseis años, los hijos mayores de dieciseis años y menores de veinticinco cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional, o que no puedan mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la enfermedad que padezcan. El padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste.

f) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

g) Se establecerán CENTROS DE CONVIVENCIA Y DESCANSO PARA TRABAJADORES RETIRADOS, en los cuales se otorgará a los trabajadores mayores de sesenta y cinco años de edad, con quince años de servicios prestados, cuando menos, y siempre que lo soliciten, habitación, alimentos, medios de higiene personal, oportunidad de la ocupación que deseen, así como asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y de hospitalización, así como una cantidad en efectivo que determine la ley.

h) Se otorgará a los trabajadores una ayuda para educación escolar, con el propósito de permitir sufra-

gar los gastos para útiles y objetos escolares que por su carácter extraordinario causan merma en su salario. Tendrán derecho a recibirla, por cada uno de sus hijos menores de dieciseis años que realicen la instrucción primaria en planteles del sistema educativo nacional y consistirá en una cantidad en efectivo, por única ocasión en cada ciclo escolar, equivalente al 6% del salario mínimo mensual en la zona, hasta un 18% máximo por trabajador. Esta ayuda se otorgará también, a los trabajadores mayores de dieciseis años que se encuentre realizando estudios, de nivel medio, superior o técnico, en planteles del sistema educativo nacional. La que consistirá en una cantidad en efectivo, por cada ciclo escolar, equivalente al 18% del salario mínimo que, en un mes, le corresponda según la zona.

Artículo 123, apartado "B", fracción XI.- La seguridad social se organizará conforme a lo dispuesto por la fracción XXIX del apartado "A" de este mismo artículo.

Además se otorgará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante la aportación que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Es conveniente hacer notar, por último, que habrá de hacerse las modificaciones correspondientes y la Nueva Ley de Seguridad Social Integral, de acuerdo con lo

sugerido en la presente tesis, lo que no constituye materia de la misma.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El Derecho Social, puede calificarse como un derecho nuevo cuyo desenvolvimiento apenas se inicia en los albores de este siglo.

SEGUNDA.- El Derecho Social tiene amplia cobertura y en él se pueden englobar, entre otros, el Derecho del Trabajo, el Derecho Económico, el Derecho Agrario y el Derecho de la Seguridad Social.

TERCERA.- El Artículo 123 de la Constitución de Querétaro de 1917, es parte integrante del Derecho Social en México.

CUARTA.- Por lo tanto el Derecho del Trabajo, contenido en el Artículo 123 constitucional es, también, parte del derecho social mexicano.

QUINTA.- De igual manera, el derecho de la Seguridad Social, contenido en ese precepto de Nuestra Carta Magna, forma parte integrante del Derecho Social.

SEXTA.- Se puede afirmar, que en México, la legislación laboral es integradora de la seguridad y la justicia social.

SEPTIMA.- Mediante diversos y múltiples organismos, leyes y reglamentos, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores del Estado, Secreta

rías de Estado, y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se otorgan las prestaciones de la seguridad social a los trabajadores, con el objetivo de proteger económicamente al grupo familiar.

OCTAVA.- Dadas las características del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, y del Instituto Mexicano del Seguro Social y lo semejante de sus objetivos se puede concluir que prestan los mismos servicios, en muchos casos con duplicidad de funciones y beneficiado, diluyendo en exceso de burocratismo los beneficios que, de dichas instituciones, los trabajadores pueden recibir.

NOVENA.- Resultaría saludable, tanto para los beneficiados con los servicios que el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, proporcionan, como al aparato burocrático estatal que los sostiene, realizar la unificación de ambas instituciones en un sólo organismo encargado de la seguridad social en México.

DECIMA.- Además, habría que instituir nuevas prestaciones para los trabajadores, que el desarrollo acelerado de México en todos los campos, hacen indispensables. Y que pueden consistir en Ayuda para Educación Escolar y Centros de Convivencia y Descanso para Trabajadores Retirados, con los objetivos definidos que en este trabajo se expresan.

DECIMA PRIMERA.- Por último, conscientes de que todo avancé social, económico y político en México, se debe enmarcar dentro del derecho, se propone una reforma al artículo 123, apartado "A" fracción XXIX y apartado "B" - fracción XI, de la Constitución, con el fin de lograr la-

unificación de la seguridad social mexicana y la inclu---
sión de las nuevas prestaciones sugeridas.

B I B L I O G R A F I A

AUTORES VARIOS.- Pierre Leclerc.- Renaldo Guzmán Orozco.- Henri Roson.- Arturo Llorente González.- Alfonso Murillo Guerrero.- Édgar Robledo Santiago.- Abelardo Gutiérrez Montoya.- Romeo S. Rodríguez.- Mario Crowel Arenas.- Ricardo García Sáins.

Seguridad Social. Colección Seminarios Núm. 2 Secretaría de la Presidencia. México. 1976.

ALVEAR ACEVEDO, CARLOS.

Manual de Historia de la Cultura. 1ª Edición. Editorial Jus. México 1966.

ARCE CANO, GUSTAVO.

De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. 1ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1972.

DE LA CUEVA, MARIO.

El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 1ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1972.

DELGADO MOYA, RUBEN

El Derecho Social del Presente. 1ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1977.

DIAZ RIVADENEYRA, CARLOS Y POLO BERNAL, EFRAIN.

El Seguro Social y su Problemática. Fondo Editorial Coparmex. México. 1978.

DOUBLET JACQUES Y LAVAU GEORGES.

Sécurité Sociale. Presses Universitaires de France. Paris 1957.

GARCIA CRUZ, MIGUEL.

La Seguridad Social en México. Tomo I. México. 1972.

GARCIA MAYNES, EDUARDO.

Introducción al Estudio del Derecho. 17^º Edición. Editorial Porrúa. México. 1970.

GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO.

El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. 2^º Edición. Textos Universitarios. U.N.A.M. 1978.

PALAVICINI, FELIX F.

Historia de la Constitución de 1917. Tomos I y II. Edición Particular. México.

SERRA ROJAS, ANDRES.

Derecho Administrativo. Tomo I. 5^º Edición. Editorial Porrúa Hnos. México. 1972.

TRUEBA URBINA, ALBERTO.

Nuevo Derecho del Trabajo. 4^º Edición. Editorial Porrúa. México. 1977.

La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. 1^º Edición. U.N.A.M. 1977.

TENA RAMIREZ, FELIPE.

Derecho Constitucional Mexicano. 14^º Edición. Editorial Porrúa. México. 1976.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley del Seguro Social.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley del Instituto de Seguridad Social de las -
Fuerzas Armadas Mexicanas.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de
1958.

Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-
ral.

Ley para el Control, por parte del Gobierno Fe-
deral de los Organismos Descentralizados y Empresas de -
Participación Estatal.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia-
de la Nación de 1917-1975.