

⑧ *de ijuel.*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho

**DEL REGIMEN VOLUNTARIO AL SEGURO SOCIAL
COMENTARIOS Y CRITICAS**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A
ALBERTO AGUILAR PEREZ**

México, D. F.

1969

DEL REGIMEN VOLUNTARIO AL SEGURO SOCIAL COMENTARIOS Y CRITICAS.

CAPITULO PRIMERO.

BREVE HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- 1.- Antecedentes.
- 2.- Revolución Industrial.
- 3.- Constitución Mexicana.
- 4.- Constitución de Weimar.
- 5.- Legislación Internacional sobre Seguridad Social.
- 6.- Sistemas de la Seguridad Social.
- 7.- La Seguridad Social en América Latina.

CAPITULO SEGUNDO.

EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- 1.- México Prerevolucionario.
- 2.- Leyes Preconstitucionales y la fracción -- XXIX del artículo 123 Constitucional.
- 3.- Legislaciones Estatales.
- 4.- Reformas a la fracción XXIX del artículo - 123.
- 5.- La Ley del 31 de diciembre de 1942 y sus-- reformas.
- 6.- Ley del primero de abril de 1973.
- 7.- Reformas del 31 de diciembre de 1974.

CAPITULO TERCERO.

LA INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL EN LOS GRUPOS URBANOS.

- 1.- Políticas y Objetivos que dieron origen a las disposiciones de la Ley del Seguro Social en materia de extensión al régimen.
- 2.- Doctrina en que se sustentan las normas contenidas en la Ley referentes a la Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social.
- 3.- Trabajadores domésticos.
- 4.- De los trabajadores en industrias familiares y de los trabajadores independientes, como -- profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.
- 5.- De los patronos personas físicas.

8.- De otras incorporaciones voluntarias.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

CAPITULO PRIMERO.

BREVE HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- 1.- Antecedentes.
- 2.- Revolución Industrial.
- 3.- Constitución Mexicana.
- 4.- Constitución de Weimar.
- 5.- Legislación Internacional sobre Seguridad Social.
- 6.- Sistemas de la Seguridad Social.
- 7.- La Seguridad Social en América Latina.

BREVE HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.- ANTECEDENTES.

El derecho de la seguridad social nace y se desarrolla--
respondiendo a la necesidad imperante el género humano de lograr
una protección que le garantice una mínima certeza para llevar -
una vida digna. Así el deseo de obtener mayor seguridad impulsó--
a los hombres a agruparse en diferentes formas y las que por su
desarrollo histórico llegaron a la creación del Estado. En la --
época antigua no existe un antecedente importante para la seguri--
dad social ya que todas las culturas de aquellos tiempos basaron
su organización socio-económica en la institución de la esclavi--
tud.

Los filósofos griegos Platón y Aristóteles defendieron -
algunos principios de la seguridad social, Platón sostenía que -
era necesario eliminar la propiedad privada y garantizar una edu--
cación común para todas las clases y así se terminarían los abu--
ses inseparables del que detenta el poder y la riqueza, contra -
los que no pelean nada; propugnó por la creación de un estado --
que fuera dueño de la riqueza y de la sociedad. (1) Al soste--
ner una igualdad de todas las clases sociales para satisfacer --
sus necesidades y pedir una educación comunitaria y necesaria pa--
ra toda la sociedad. Platón luchaba por la implantación de un --
sistema primario de seguridad social.

Aristóteles afirmaba que el principal fin de los hombres al agruparse, era el logro del bienestar individual y colectivo; y que la agrupación por excelencia es la ciudad organizada para lograr el bien en su mayor grado. (2)

Paradójicamente aceptaba en todas sus consecuencias la esclavitud: por naturaleza, unos hombres nacieron para ser libres y otros para ser esclavos, afirmación que se contraponen a cualquier principio de seguridad social, debido a la aceptación de la esclavitud por las culturas antiguas no fué posible que surgiera un sistema encaminado a lograr una verdadera seguridad social que amparase a la sociedad.

El Estado Romano también instituyó la esclavitud y sobre ella organizó su estructura económica. En materia social surgieron los Collegia Romanos que mucho tiempo fueron considerados como el primer antecedente de los sindicatos, pero que en realidad pertenecen al campo de la mutualidad y asistencia social. (3) - Es importante mencionar el nacimiento de estos collegia porque presupone el inicio de una inquietud por lograr cierta seguridad para los miembros que los integraban.

Mientras el hombre fué considerado como una mercancía y se aceptó la esclavitud como una institución natural, no podría surgir ninguna doctrina social y mucho menos un verdadero derecho social.

Con la caída del Imperio Romano y el advenimiento de las ideas cristianas, se le reconoce al ser humano una dignidad especial (4) y por vez primera hay una corriente moral e intelectual que rechaza la esclavitud, así comienza un nuevo orden en lo político, social y económico, que es conocido como la Edad Media. Para la mayoría de las personas la Edad Media significa una época de oscurantismo y de estancamiento del progreso; pero junto del siervo y del señor feudal con su organización terrateniente, comenzaron las primeras corporaciones y las villas, al lado del noble, ignorante y supersticioso; también existió la universidad y por primera vez en la historia empezó a crearse una conciencia de clase y hubo movimientos sociales que tuvieron una fuerte repercusión. (5)

El derecho del trabajo tiene este período histórico sus primeros antecedentes en las luchas gremiales que sostuvieron los compañeros y oficiales en contra de los maestros. La organización de los gremios es el primer antecedente del sindicato moderno. Con la creación del gremio, del taller artesanal y la villa, lentamente germina una incipiente conciencia de clase, la cual se ve fortalecida por los primeros movimientos sociales que muchas veces culminaron con gestas sangrientas en el que el proletario es combatido a sangre y fuego.

En la historia de Ypres, Gante y Brujas, se encuentran consignadas varias luchas que desarrollaron los trabajadores de-

la industria textil en contra de los opulentos patronos. La insurrección del litoral Flamanco (1323 - 1328) fué una rebelión social en contra de la nobleza, para arrebatarse la autoridad judicial y financiera La Jacquiere de la Isla de Francia (1377) es considerada como un esfuerzo desesperado de las poblaciones llenas de miseria en contra de los nobles. También en Inglaterra se da una insurrección de corte popular en el año de 1381. Todos estos movimientos llevaban implícitos los gérmenes del Derecho del Trabajo y de la seguridad social.

Con el renacimiento del comercio, los comerciantes adquirieron una influencia importantísima en todos los campos, principalmente en el económico, del cual se adueñaron y les permitió rivalizar con los nobles, lo que trajo como consecuencia el choque de estas dos clases sociales. A medida que las transacciones se extendían a varios ámbitos geográficos y los volúmenes que se necesitaban de determinados artículos, crecían; también hubo un mayor número de personas que se dedicaron a producir, vender, -- transportar y financiar mercancías. (8) Así nació una clase social diferente con intereses distintos y dueña de una gran fuerza; la burguesía, que pronto comprendió que la nobleza significaba un obstáculo serio para el logro de sus fines, por lo que promovió una serie de cambios tanto en los sistemas de producción -- (que le darían mayor poder económico) como en los aspectos sociales, económicos, políticos y culturales. Surgieron las ideas liberalistas, creadas y difundidas por los mejores intelectuales de la época y que contribuyeron a que la revolución francesa no-

sólo fuera el derrumbamiento de una casta, sino que significara el aniquilamiento de un sistema de vida y el nacimiento de otro con sus intereses peculiares, dueño de concepciones filosóficas, económicas y sociales propias.

2.- REVOLUCION INDUSTRIAL.

Comenzó la era del liberalismo, época en que la burguesía ejerció un dominio total en la sociedad de aquellos tiempos, fundándose principalmente en un sistema filosófico económico que en su conjunto fueron conocidos como liberalismo. El liberalismo trajo como consecuencia que la sociedad se transformara esencialmente en sus principales aspectos, gestándose el estado liberal, la clase burguesa y la clase proletaria. La burguesía basó su poder en la creación del estado liberal y la innovación de los sistemas de producción. El estado liberal tiene como principal característica el no intervenir en la vida económica de la sociedad, ya que supone que el libre juego económico debe crear una bonanza en todos los estratos sociales y por ende en el país, esta actitud se sintetiza en las famosas palabras "Laissezfaire, - laissez-passer."

Con el auge del comercio y el poderío que iba logrando - la burguesía hubo necesidad de producir más y mejor en el menor tiempo posible. La revolución industrial se produjo a fines del siglo XVIII a medida del XIX, con el invento de las máquinas tej

tiles y de vapor, que requerían el empleo de un gran número de -
trabajadores concentrados en grandes fábricas.

Lo anterior trajo como consecuencia que el artesano fue-
ra sustituido por el obrero, que la máquina al desplazar al hom-
bre, creara el problema de gente sin ocupación remunerada; los -
salarios pagados a los obreros se despreciaron por el exceso de
oferta de trabajo y también las jornadas fueron aumentadas a 14-
o más horas. Para pagar más bajos salarios y debido a la simpli-
cidad de manejo de algunas máquinas, los industriales contrata-
ron a mujeres y niños, aumentando con ello el problema de la de-
ocupación.

Todo estos problemas, desocupación, bajos salarios, jor-
nadas exhorribles, trajeron como consecuencia un debilitamiento
físico y moral en la clase trabajadora, así como el que ésta se
concentrara en viviendas insalubres y promiscuas. Los obreros em-
pezaron a formar conciencia de grupo y organizarse en trade- ---
unions, para luchar en contra de las máquinas y patronos, forma-
do movimientos como el Laudismo y el Cartismo.

Ante todos estos problemas el Estado intervino por medio
de la política social, es decir, dictó leyes que por un lado hu-
manizaron las condiciones de trabajo, reduciendo las jornadas, -
elevando los salarios, protegiendo el trabajo de la mujer y pro-
hibiendo el de los niños, y por otro, veló por las condiciones -

de vida de esta clase social. Comenzó la llamada cuestión social que tuvo como consecuencia el nacimiento de los derechos del trabajo y de la seguridad social.

Se abandonó la teoría del riesgo, en la que se consideraba de acuerdo con el derecho civil que la "cosa parece para su dueño" y ya que el trabajo era una mercancía y el dueño de esa mercancía era el obrero, éste cargaba con toda la responsabilidad y en caso de que se realizara un riesgo de trabajo, a menos que probara la culpabilidad del patrón, situación a todas luces injustas, por lo que surgió la teoría de la responsabilidad objetiva en la que no se tiene en cuenta la causa que origina la realización de un riesgo, sino el efecto que produce, que siempre es disminución o pérdida de trabajo y por ende de ganancia. La teoría de la responsabilidad objetiva es piedra angular para la creación del moderno concepto del derecho de la seguridad social.

3.- CONSTITUCION MEXICANA.

Corresponde a México el haber elevado por vez primera en la historia de la humanidad, los derechos sociales a la categoría de normas fundamentales, en su constitución promulgada el 5 de febrero de 1917.

Si en un principio hubo severas críticas tanto en el ámbito nacional como internacional, por partes de juristas de la -

vieja escuela que reprobaban en forma categórica la inclusión de una parte social en la constitución, el tiempo ha dado la razón al constituyente mexicano ya que se trató de resolver en esos artículos, problemas urgentes de carácter económico y social que - hasta entonces habían sido considerados como secundarios y tan - es así que posteriormente ha sido imitada por otras constituciones americanas y europeas. (?)

Cuando Don Venustiano Carranza convocó al pueblo para -- que eligiera representantes para realizar una asamblea constituyente que determinara el futuro de la constitución, indudablemente, la clase intelectual no pensó que se iniciaba en el mundo el nacimiento de la primera constitución con contenido social. Una vez formado el congreso constituyente el primero de diciembre de 1918, el señor Carranza hizo un profundo análisis de la constitución de 1857 y entregó al presidente del congreso el proyecto de reformas a la constitución, de lo que claramente se deduce que - él tampoco pensaba en la creación de una nueva constitución, sino en una reforma más o menos profunda a la de 1857, para adaptarla a la situación del país, pero sin que desvirtuara el corte liberal que caracterizó a este ordenamiento. El referido proyecto produjo decepción en la mayoría de los miembros de la asamblea ya que ninguna de las grandes reformas sociales que ameritaba el país quedaban debidamente aseguradas, por lo que catorce - oradores se inscribieron en su contra, habiendo iniciado el debate don Fernando Lizardi y destacados por sus intervenciones - los señores Néstor Victoria, Heriberto Jara, Froylán C. Manja---

rres y Alfonso Cravioto, Carranza, hábil político y diácono -- cuenta de que la transformación que el constituyente quería era radical y que además no cejaría hasta lograrla, comisionó al licenciado José Matividad Macías para que apoyase y defendiese la creación de un título especial sobre "Trabajo y Seguridad Social" el cual fue aceptado y así nació el que sería el artículo 123 -- Constitucional".

Ese artículo no fue en la mayoría de sus fracciones novedad mexicana, ya que muchas de sus normas ya existían en otras naciones, como el derecho de huelga, jornada de ocho horas, fijación de un salario mínimo, etc. También tuvo varios antecedentes en decretos, manifiestos y otros documentos antes de nuestra revolución y durante la misma, pero su gran mérito es que por vez primera en la Historia son elevadas estas normas a la categoría constitucional. En su fracción XXIX se consideró de utilidad pública la creación de un sistema de cajas regionales de seguros sociales, en el que el Gobierno Federal y los Estatales fomentaría la creación y organización de instituciones de seguridad social. (8)

Desde mediados del siglo pasado Europa y principalmente los estados industrializados comenzaron a vivir en su ambiente -- que se caracterizó por la separación del capital y el trabajo y la lucha constante de la clase proletaria en contra de la sociedad capitalista de aquella época; se empezó a vislumbrar el cam-

bio hacia una sociedad socialista, pero para que la necesidad de esta transformación se aceptara en las diversas constituciones europeas, fué necesario que el mundo y especialmente el viejo -- continente sufriera una guerra universal que rasgabrajara en -- forma definitiva el poder liberal de ese tiempo.

4.- CONSTITUCION DE WEIMAR.

En contraposición a los horrores que vivió la humanidad y el retroceso que sufrió en la primera gran guerra, también se dieron una serie de cambios en corte socialista que vinieron a -- significar un sólido avance hacia la creación de un verdadero hy manismo basado en el reconocimiento y aceptación de los derechos de las masas, plasmándose en tres sucesos sobresalientes. La --- creación de la Organización Internacional del Trabajo en el Tratado de Versalles, la proclamación de la Constitución de Weimar, el 11 de agosto de 1919 y la "Revolución de Octubre que transfog mó el Estado Ruso de un país feudal a la primera nación socialig ta que consigna la historia contemporánea.

Debido a las necesidades militares de los ejércitos alemanes, el estado Prusiano tuvo que hacer a un lado la política -- liberalista del Laissez-faire, Laissez-passer e intervenir en -- los procesos de la producción a fin de satisfacer los compromi-- sos que implicaban las guerras contra varias potencias, por otra parte la clase obrera alemana se concientizó rápidamente y aprovechando la crisis que sufría el Estado se impuso a éste obligan

do al Kaiser a abdicar y a que se creara una constitución que -- plasmará una nueva decisión política y jurídica, la elevación de los derechos del trabajador y de la seguridad social a normas -- fundamental. Suceso que tuvo una repercusión de primer orden en Europa y que vino a señalar el advenimiento del reconocimiento -- de los Derechos Sociales, como requisito esencial para el logro de un desarrollo armónico y pacífico de cualquier sociedad que -- se tuviere por civilizada.

La Carta Magna de Weimar comprendió en su parte relativa al derecho del trabajo colectivo, la libertad sindical, de negociación, contratación colectiva, derecho de huelga, los consejos de empresa y económicos. El derecho del trabajo individual reguló todas las instituciones básicas hoy ampliamente conocidas.

5.- LEGISLACION INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD SOCIAL.

6.- SISTEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El capítulo de seguridad social consignó la protección a la maternidad y de la educación de la niñez, habiendo llegado a la protección de la salud, vida y patrimonio del individuo y su familia cuando los riesgos inherentes a la existencia humana provocan la imposibilidad parcial o total de trabajar; todo esto -- convirtió a la Constitución de Weimar en la norma fundamental -- más avanzada y progresista de aquella época, necesaria para en-

tender la tendencia que experimentan los estados hacia la realización de un régimen político-jurídico universal y humanista basado en una seguridad social integral.

Después de la terminación de la primera guerra mundial, la humanidad se encontraba decidida a que la paz se implantara en una forma persistente, por lo que las naciones suscribieron un pacto que creaba la Sociedad de Naciones, que tuvo como fines principales promover la cooperación internacional y de lograr la paz y la seguridad internacionales. (9) Dependiendo de ésta, pero con gran independencia, se creó la Organización Internacional del Trabajo, que vino a dar un nuevo giro al derecho de aquella época, ya que empieza a ocuparse por lograr el bienestar de la clase trabajadora, a través de la seguridad social.

Por desgracia, la Liga de Naciones fracasó y la humanidad tuvo que sufrir nuevamente otra conflagración mundial que -- contribuyó a desarrollar en todos los pueblos un profundo anhelo de seguridad contra la guerra, pero también contra los factores económicos, sociales o biológicos que puedan amenazar a la sociedad.

Así se superaron los fines primeros de la seguridad social que iban íntimamente ligados con la clase trabajadora y que tendían a garantizarle seguridad de empleo, de ingreso, de capacidad de trabajo en general, se buscaba una seguridad integral -

Únicamente para esta clase social. Después de la segunda guerra- la seguridad social amplía su panorama a toda la sociedad. Seguridad Social para todos. Este nuevo concepto fue difundido por primera vez en la carta del Atlántico y teniendo su aplicación práctica en el Plan Beveridge que es considerado como su punto de partida.

En el plan se mencionan tres principios esenciales para lograr la paz universal:

1.- Justicia en lugar de fuerza como árbitro entre las naciones.

2.- Oportunidad razonable para desarrollar un trabajo productivo.

3.- Seguridad de ingresos suficientes para estar cubierto de la indigencia, cuando por cualquier circunstancia no se pueda trabajar.

Tres principios que se pueden sintetizar en dos palabras: Seguridad Social. Siguiendo los lineamientos contenidos en dicho plan, se reestructura la Liga de Naciones y se crea la Organización de las Naciones Unidas, la que tiene como fin principal mantener la paz y la seguridad internacional. Uno de los órganos principales de la Sociedad de Naciones y que indudablemente es el que más avances ha logrado, es el Consejo Económico y Social-

(ECCOSOC) y tiene como finalidad fomentar la cooperación internacional en materia de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y ayudar a lograr la efectividad de los derechos humanos.

En el año de 1944 se reunió en Filadelfia la conferencia de la O.I.T., y aprueba la histórica Declaración en donde sostuvo que no puede haber una paz duradera sino sobre la base de la justicia social. (18) En la misma reunión se emitió la recomendación número 67, sobre "La Seguridad de los Medios de Vida", en cuyos considerandos se recordó el contenido de la Carta del Atlántico, la adhesión de la O.I.T., a sus principios, así como que - La Seguridad de los medios de vida constituye un elemento esencial de la Seguridad Social; se recomendó que los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria estableciendo en un nivel razonable las percepciones perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez) o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de la familia; que se organizará, siempre que fuera posible, a base del Seguro Social. También en su recomendación 88 la O.I.T., propugnó por una asistencia médica que ampare a todos los miembros de la comunidad.

Con estas recomendaciones comenzó a plantearse el problema de la cobertura total de las personas y el de la cobertura total de las contingencias, se trató también de coordinar el Seguro Social con el servicio médico en general y con la asistencia-

social.

En la conferencia de Santiago de Chile, se aprobó la llamada Declaración de Santiago, expresándose en la misma: "Cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva. Esta declaración en sus considerandos, expresó: "La libertad y dignidad son atributos esenciales e inalienables de la personalidad humana; para gozar plenamente de las libertades fundamentales de pensamiento, expresión y actividad, todo hombre y mujer debe estar biológicamente y económicamente protegido frente a los riesgos sociales y profesionales, en función de una solidaridad organizada. (11)

En París en 1948, la asamblea general de las Naciones Unidas emitió la Declaración Universal de los Derechos del hombre, que entre otros importantes considerandos, expresó: "Es esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión. En términos generales pugna por lograr una protección eficaz para toda la sociedad.

La Comisión de Expertos en Seguridad Social en 1952, adoptó el convenio 102 sobre la norma mínima de la seguridad so-

cial, exponente del nuevo concepto en la materia apartándose de los principios de prever el Seguro Social como el único medio de seguridad social, sino que reconoció la eficacia de otros sistemas o métodos en especial, los financiados por impuestos, - así como la asistencia social; por otra parte se fijaron "normas mínimas" en lugar de las rígidas establecidas en convenios anteriores, lo cual le proporcionó más flexibilidad al sistema.

La Comisión de Expertos en Seguridad en Ginebra en 1959 y 1962 consideraron reformas y adecuaciones impostergables, habiéndose resultado la revisión de los convenios y recomendaciones sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con un nuevo convenio y una nueva recomendación, ambos aprobados en su Cuadragésima octava reunión (Ginebra, 1964).

Debido a la internacionalización y al surgimiento de organismos dedicados a implantar en el orbe la seguridad social, ésta adquirió una importancia singular y se ha extendido en todo el mundo, por lo que es indudable que es el derecho que día a día garantizará más la paz y prosperidad de los pueblos.

Existen actualmente tres sistemas (12) para la planificación de la seguridad social, que son: el de coordinación, el de unificación o fusión y el de multiplicidad.

a).- El sistema de coordinación busca una sistematización orgánica de todas las instituciones de asistencia, seguro,-

servicios de salud y otros rangones propios de la seguridad social, delimitando sus campos y funciones, pero comunicándolos internamente entre sí para la realización de un solo programa basado en su mutua colaboración y ayuda.

b).- El sistema de unificación o fusión persigue la finalidad de que todas las instituciones que buscan lograr la seguridad social en un país, se vayan unificando en sus técnicas y en su ideario hasta lograr fundirlos en una sola institución que -- controle, supervise y ejecute los programas de seguros sociales; por ello la fusión se identifica con la unificación, esto es la manifestación del deseo de que desaparezcan dentro de un estado los regímenes independientes, diferentes y hasta muchas veces -- opuestos y anárquicos de seguros sociales, los cuales en múltiples casos, son creados por cada riesgo, los que deben ser sustituidos por un sistema que abarque todos los riesgos en un solo programa nacional.

c).- El sistema de multiplicidad, no es en realidad un sistema, ya que al dejar en manos de varias instituciones la implantación de la seguridad social en un estado, genera varios -- problemas , entre ellos, que muchas veces se gasta excesivamente y se logra poco, hay demasiados esfuerzos y se crean confusiones y situaciones anárquicas. En general ésta situación obedece a -- que existen numerosos intereses de tipo económico y político que se oponen a la implantación de un sistema de seguridad social -- unificado y coordinado.

7.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA.

Los países latinoamericanos para poder implantar sus regimenes de seguridad social han tenido que superar factores adversos de gran importancia, principalmente los demográficos, económicos y los concernientes a la atención de la salud. El índice de natalidad en América Latina es uno de los más altos en el mundo, esto trae como consecuencia que el incremento del ingreso nacional difícilmente pueda aumentar la riqueza global de la población; que la creación de nuevas fuentes de trabajo resulta insuficiente para satisfacer la abundante fuerza de trabajo. El progreso en materia educativa, la atención a la salud, vivienda y otras necesidades urgentes, se ve superado por la multiplicación geométrica de la población que requiere tales prestaciones.

Si a ello agregamos la precaria industrialización y la limitación de la misma, impuesta por intereses transnacionales. La dependencia que en mayor o menor grado experimentan los países latinoamericanos, en aspectos económicos y políticos, constituye un freno para el avance de la seguridad social. La falta de vías de comunicación, sobre todo a zonas rurales, también dificulta la implantación de los Seguros Sociales.

En fin la pobreza y el atraso, así como la explotación que viven los países del tercer mundo, son obstáculos no fáciles

de superar, para lograr un desarrollo en materia de seguridad social; pero a pesar de todos estos problemas, existe en América Latina una decidida acción y conciencia hacia la extensión y progreso de los regímenes de seguridad social, organizados administrativamente en sistemas de coordinación, unificación o multiplicidad, notándose la tendencia a adoptar el sistema de unificación debido a las ventajas que tiene. (13)

Se observa que los países latinoamericanos tienen el común interés por mejorar con nuevas prestaciones los diferentes servicios y hacerlo mediante más accesibles aportes o contribuciones; la creación de mecanismos ágiles destinados a asegurar las prestaciones en relación con las variaciones económicas existentes y la extensión de la Seguridad Social a mayor número de trabajadores, como los independientes urbanos y rurales, especialmente a estos últimos, el principio de solidaridad es el inspirador del moderno derecho de la seguridad social latinoamericana.

La extensión del régimen de seguridad social a las zonas rurales, se ha apoyado en un criterio práctico, adecuando los esquemas de aseguramiento a las condiciones específicas de cada grupo, así se creó la incorporación de las zonas bananeras de Panamá, al programa del Fondo de Asistencia al Trabajador Rural en Brasil y la extensión del plan piloto a las comunas campesinas en Ecuador. En Bolivia se encuentra la incorporación al Seguro-

Social de los trabajadores agrícolas independientes y en la República de El Salvador está por comenzar un plan experimental acorde a las características del sector rural. (14)

Los sistemas financieros en que se basan los regímenes - americanos de Seguros Sociales se orientan a buscar formas de solución de la mora y evasión en el entero de las contribuciones, - así como el de analizar las fórmulas sobre las cuales se sustentan los diversos ramos de seguro que los Estados Americanos otorgan y sustituir los grupos de cotización por el del salario real.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Samuel Vargas Montoya, Historia de las Doctrinas Filosóficas Ed. Porruá, 1965, pág. 110.
- 2.- Aristóteles Obras Filosóficas, Clásicos Jacison, vol. 3. pág 359.
- 3.- Dr. María de la Cueva, el Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porruá, 1972, pág. 5 y 6.
- 4.- Klímha Colomar, Historia de la Filosofía, Ed. Labor, S.A., - 2a. Ed. pág. 304.
- 5.- Henri Pirenne, Historia Económica y Social de la Edad Media, Pág. 150/51.
- 6.- Gonzáles Klackaller, Síntesis de Historia Universal, pág. - 242.
- 7.- Jacón Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana pág. 304.
- 8.- Constitución de 5 de febrero de 1917, 123 fraco. XXIX.
- 9.- Cesar Sepúlveda, Derecho Internacional Público, pág. 259.
- 10.- Juan José E. Derecho de la Seguridad Social, pág. 32.
- 11.- *Ibidem*, pág. 24.
- 12.- Fernando Augusto García, Fundamentos Éticos de la Seguridad Social, pág. 30.
- 13.- Tercera Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico - Social, Informe final de la mesa redonda sobre Reformas Legislativas recientes y su aplicación en la administración, - financiamiento y extensión de la seguridad social. Lima Perú 22-25 julio de 1974, pág. 20'
- 14.- Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Reformas Legislativas, Evolución y Tendencias de la Seguridad Social en las - Américas, 1971, 1974, pág. 3.

CAPITULO SEGUNDO.

EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- 1.- México Prerevolucionario.
- 2.- Leyes Preconstitucionales y la fracción --
XXIX del artículo 123 Constitucional.
- 3.- Legislaciones Estatales.
- 4.- Reformas a la fracción XXIX del artículo -
123.
- 5.- La Ley del 31 de diciembre de 1947 y sus -
reformas.
- 6.- Ley del primero de abril de 1973.
- 7.- Reformas del 31 de diciembre de 1974.

EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

1.- MEXICO PRERREVOLUCIONARIO.

El primer antecedente de la seguridad social en nuestro país se realizó en el año de 1813, cuando el general José María Morelos y Pavón convocó al Congreso Independiente en la ciudad de Chilpancingo, Gro, que inspirado directamente por el prócer, consignó en el apartado número 12 de los "septuaginta y dos artículos" lo siguiente:

Como la Ley es superior a todo hombre, las de nuestro -- congreso deben ser tales que obliguen a la constancia y patrio-- tismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapia, y el hurto.--(17)

Con el tiempo se vendría a confirmar que la inquietud de Morelos por establecer una adecuada legislación social, era además de legítima, sabia y visionaria, en donde la seguridad social ocupa un lugar primordial. Por desgracia, los pensamientos de este ilustre mexicano, fueron relegados a un plano secundario durante casi un centenario y hasta los últimos años de la dictadura porfiriana, la "cuestión social" vuelve a ocupar una gran -- atención en esferas importantes de la sociedad mexicana.

Al principiar el siglo actual, algunos partidos políti--

Partido Constitucionalista, mencionó entre sus otras disposiciones en materia laboral, la promulgación de "Leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes del trabajo. (2)

Debido a los asesinatos de Madero y Pino Suárez, vuelve la lucha armada extendiéndose por la mayor parte del territorio nacional, continuando los afanes de varios jefes revolucionarios y gobernadores estatales por introducir en las legislaciones medidas de protección obrera y social que en ese entonces constituían el comienzo de los Seguros Sociales en México.

Venustiano Carranza, jefe de la Revolución Constitucionalista, ordenó publicar el decreto del 12 de diciembre de 1912, cuyo artículo decía:

El primer jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a -- las necesidades económicas sociales y económicas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige, indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos. (3)

La Ley del siste de octubre de 1914 para el Estado de -- Jalisco, impuso en su artículo 17, la obligación de los trabajadores de depositar un 5% de sus salarios, con el fin de crear un servicio de mutualidad que sería reglamentado en cada municipio.

También la Ley del 19 de octubre de 1914 para el Estado de Veracruz, obligaba a los patronos a proporcionar asistencia médica, medicinas, alimentos y salarios a los trabajadores e instalar y mantener hospitales y enfermerías que estuvieran dotados de personal médico y equipo quirúrgico, drogas y medicinas suficientes para atender a los obreros.

El Estado de Yucatán promulgó el 11 de diciembre de 1915 la Ley del Trabajo, iniciativa del general Salvador Alvarado, -- siendo el primer ordenamiento que estableció el Seguro Social en nuestra patria consignándolo textualmente en su artículo 135 que decía "el estado organizará una sociedad mutualista en beneficio de los trabajadores en virtud de la cual, todo obrero depositando unos cuantos centavos de su salario, podrá ponerse a cubierto para la vejez y en caso de muerte sus deudas no quedarán en la miseria. Este precepto se complementaba con lo estipulado en el artículo 136, el que mencionaba que la sociedad ampararía a todos los trabajadores del estado, siendo la constitución de seguros más factible y benéfica que pueda concebir. Con la publicación de ésta Ley Yucatán quedó a la vanguardia en materia de derecho del trabajo y derecho de la seguridad social, por lo que no es de extrañarse que Héctor Victoria, diputado constituyente en Querétaro, representante de esa entidad federativa, tuviera una destacadísima intervención en lo concerniente al artículo -- 123 Constitucional. (4)

La gestación y repercusión tanto en el ámbito nacional - como internacional del artículo 123, ya fué analizado en el capítulo anterior, este numeral plasmó las inquietudes sociales que existían en la mayor parte de la nación y principalmente en el sector revolucionario de ese entonces.

2.- LEYES PRECONSTITUCIONALES Y LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTICULO -- 123 CONSTITUCIONAL.

La fracción XXIX del artículo 123 constitucional eleva - al Derecho de la Seguridad Social, a norma fundamental, siendo - una garantía social, equiparable a las garantías individuales, - previendo : se considera de utilidad social el establecimiento - de cajas de seguros populares, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán - fomentar la organización de instituciones de esta índole para inculcar la previsión popular.

De lo anterior se desprende una serie de consecuencias, - entre las que destacan la seguridad social que al formar parte - de la Constitución por ser ésta Ley suprema a cualquier ordenamiento legal, obtiene la máxima jerarquía al integrar las garantías sociales, equiparables en importancia a las garantías individuales.

Se considero de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros sociales estatales. La seguridad social causó interés en varias entidades de la federación al crearse cajas de seguros sociales regionales. Se sumó la extensión de los seguros sociales en todo el país y se instituyó un sistema múltiple que trajo como resultado desigualdad en las prestaciones, en el pago de cuotas, diversificación de fines, falta de unidad administrativa, inversión de trabajo, tiempo y dinero innecesario, en fin, una ausencia de coordinación que a la larga vino a ser un freno para el desarrollo de la institución.

3.- LEGISLACIONES ESTATALES.

Al establecer que tanto el gobierno federal como los estatales fomentarian la organización de instituciones (cajas) de seguros sociales, para inculcar la previsión social, se abría la posibilidad a la creación de seguros potestativos no con carácter obligatorio, lo que redundaba en una incongruencia muy seria ya que si la necesidad de integrar un sistema de seguridad social era reconocida al grado de incorporarlo a la norma fundamental, resultaba ilógico que la implantación de estos seguros sociales se dejara en manos de posibles instituciones de carácter particular con fines de lucro, lo que desvirtuaba la mística de los mismos. Además el hecho de que la extensión del Seguro Social Mexicano, quedara como facultad de las legislaciones estatales, dada la importancia nacional de éste y la similitud de situaciones y características socio-económicas de los grupos que mas lo requerían, exigía que tal facultad quedara dentro de la competencia del poder legislativo federal, para establecer un --

sistema unitario, práctico y acorde con las técnicas propias de los Seguros Sociales y con la problemática nacional.

Mencionaré someramente las legislaciones reglamentarias de la fracción original, las cuales independientemente de los -- problemas señalados, en la mayoría de los casos, representaron -- antecedentes importante en el desenvolvimiento de nuestra seguridad social.

El ordenamiento laboral del estado de Yucatán del 16 de diciembre de 1918, retrocedió con respecto a su Ley del Trabajo de 1915, pues abandonó el sistema de Seguro Social obligatorio -- para adaptarse a la Constitución Política de 1917. En el ordenamiento mencionado se facultó a la Bolsa de Trabajo para fomentar el establecimiento de cajas de ahorros y de seguros populares de invalides, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros, con fines análogos.

En 1919 se formuló un proyecto de Ley del Trabajo para -- el Distrito Federal, que proponía la creación de cajas de ahorros, cuyos fondos se destinarían, entre otros, a la instauración de un seguro de desempleo para los obreros cesados. Los trabajadores tendrían obligación de dar a las cajas el 5% de sus salarios. Los patrones deberían aportar el 5% de la cantidad que -- les correspondiera a sus asalariados por concepto de participación de utilidades.

El estado de Puebla en su Código de Trabajo de noviembre de 1921, en su artículo 221 previó que los patronos podían substituir el pago de las indemnizaciones de los accidentes y enfermedades profesionales, por seguros contratados a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la Sección del Trabajo y - Previsión Social.

En diciembre de 1921, siendo presidente de la república el general Alvaro Obregón, envió al Congreso Federal el proyecto de Ley del Seguro Social voluntario. En la exposición de motivos sostuvo que la mayor parte de las desgracias que afligían a las clases trabajadoras no tenían su origen en la falta de leyes sino en las dificultades para su aplicación, que convertían los derechos legales en simples derechos teóricos, por que dejaban a los trabajadores la tarea de exigir su cumplimiento y su realización tenía que desarrollarse dentro de una legislación complicada, tardía y costosa.

El Código Laboral de Caspeche de noviembre de 1924, estipulaba en su artículo 290 que "El patrono podrá sustituir con un seguro hecho a su costa en beneficio del obrero, la obligación - que tiene de indemnizar a éste", creaba un impuesto, a cubrir -- por los patronos, que no excedería del 10% adicional sobre todos los pagos que se hicieran por concepto de salarios, lo que permitiría crear una reserva al Estado, para así estar en posibilidades por vejes y seguros de vida. Este proyecto constituye la primera y la más seria tentativa hecha para implantar en el país, -

un auténtico régimen de Seguros Sociales.

Los ordenamientos de trabajo de Tamaulipas y Veracruz de 1925, establecieron una modalidad especial del seguro voluntario. Los patronos podían sustituir las obligaciones sobre enfermedades y accidentes profesionales, contratando con sociedades debidamente constituidas, seguros hechos a su costa y a favor de los trabajadores, pero a la vez, los empresarios que optaran por asegurar a sus operarios, no podían dejar de pagar las primas correspondientes sin causa justificada. Cuando los patronos omitían los pagos que originaban esas contrataciones, los obreros y las compañías aseguradoras tenían acción para obligar a los patronos a continuar con las mismas, mediante juicio sumario seguido ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje.

En 1925 fué elaborado el proyecto de Ley reglamentaria del artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el cual determinó que los patronos deberían garantizar la atención médica y el pago de las indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales que estiraren pudieran ocurrir durante el año, depositando en la forma y lugares prevenidos por el ejecutivo la cantidad fijada, o asegurarlos en empresas sin importar si pertenecían a los sectores públicos o privados.

También en ese año fué expedida la Ley General de Pensiones Cíviles de Retiro, que establecía un sistema de pensiones --

para los funcionarios y empleados de la Federación, Departamento del Distrito Federal.

La Ley de Aguascalientes de 1926, en su artículo 410 --- consignaba la obligación a cargo del Estado de fundar y sostener una sociedad mutualista en beneficio de todos los trabajadores - que depositando una pequeña cantidad de su salario, adquirirían el derecho para disfrutar una pensión por vejes o en caso de muerte dejarla a sus deudos. El Gobierno expediría las bases constitutivas de la sociedad.

En 1928 se estableció el Seguro Federal del Maestro, el cual funcionó a través de una sociedad mutualista que se constituyó para auxiliar económicamente a los deudos de los maestros-- al acontecer la muerte de alguno de ellos.

El Estado de Hidalgo promulgó su Ley del Trabajo de noviembre de 1928, en su artículo 178, decía lo siguiente: "Se declara utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones o sociedades que tengan como objeto asegurar a los -- trabajadores contra accidentes o enfermedades profesionales, las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas.

La Federación en 1928 formuló un proyecto de Ley en el - que se obligaba a los patronos depositaran en un banco de 20 al-

10 del salario mensual de sus obreros, con el objeto de formar un capital que beneficiaría a los trabajadores. En ese año, el titular ejecutivo Lic. Emilio Portes Gil, presentó a la consideración del Congreso un Proyecto de Código Federal del Trabajo, que en su artículo 368, establecía un seguro voluntario, que permitía a los patrones substituir sus obligaciones en materia de riesgos profesionales, con la contratación de un seguro por estos riesgos, con alguna institución aseguradora, debidamente reconocida.

Como ya había mencionado la desorganización de la seguridad social mexicana tenía su origen en la redacción de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional.

4.- REFORMAS A LA FRACCION XXIX DEL ARTICULO 123.

Se notaba en las reglamentaciones mencionadas la falta de una unidad de los sistemas de seguridad social, por eso el 6 de septiembre de 1929, fué modificada la fracción citada quedando en la forma siguiente: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalides, de la vida, de la cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos este determinó el inicio del auténtico Seguro Social en México por una parte se abandonó el carácter protestativo que tenía la implantación del Seguro Social y se impuso su obligatoriedad.

La facultad que tenían conferidas las legislaturas estatales para hacer leyes sobre seguridad social, es concedida privativamente al Congreso Federal, lo que viene a unificar el sistema administrado por un único establecimiento público creado para este fin. Se supera la multiplicidad de sistemas y comienza la época de la unificación de seguridad social, con todas las ventajas que entraña.

5.- LA LEY DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942 Y SUS REFORMAS.

Con base en la mencionada reforma, se elaboró por órdenes del Presidente de la República General Abelardo Rodríguez, - un proyecto de Ley del Seguro Social, que no logró tener vigencia legal alguna, pero sí sentó antecedentes importantes para el establecimiento del Seguro Social en México, ya que delineaba -- varios aspectos que más adelante servirían de base para el sistema actual; el proyecto reconoció al Seguro Social como un servicio federal, a cargo de un organismo descentralizado con las siguientes características; autonomía completa, integrado por representantes del Gobierno Federal, de los empresarios y de los trabajadores, sin fines lucrativos y sostenido por aportaciones tripartitas a cargo del patrón, trabajador y estado y con la --- obligación de otorgar prestaciones en dinero y en especie.

Don Lázaro Cárdenas siendo Presidente de la República -- presentó a la Cámara de Diputados para su aprobación, un proyecto de Ley de Seguros Sociales, que proponía la creación de un -

Instituto de Seguros Sociales como órgano encargado de la administración de los mismos, que cubriría los riesgos de enfermedades y accidentes del trabajo, enfermedades no profesionales y vejez, vejez e invalidez y desocupación involuntaria. Las prestaciones que se otorgarían iban a ser en especie y en dinero individuales o colectivos, según el caso; en el Instituto estarían representados los sectores obreros, patronales y estatales; - su sistema de aportación se proponía que fuese tripartito. Este proyecto no prosperó por varias razones, siendo la justificante que adolecía de una buena base actual.

Al iniciar su gestión presidencial el General Manuel --- Avila Camacho se dirigió a la Nación, hablando sobre la seguridad social en los siguientes términos: "Todos debemos asumir desde luego el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas, - de que un día próximo las leyes de seguridad social protejan a - todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, - en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo y en la vejez, para substituir este régimen secular que por la -- pobreza de la Nación hemos tenido que vivir".

Acorde con lo anterior, se fundó el Departamento de Seguros Sociales que tenían como principal fin el formular un proyecto de Ley de seguros sociales, donde se aprovecharían las experiencias anteriores, se nombró una comisión técnica, la que elaboró el proyecto respectivo, el que una vez sometido al proceso legislativo, adquirió la jerarquía de ley al publicarse en el --

Diario Oficial de la Federación del día 19 de enero de 1943, cuyas características principales consistían en establecer que el seguro social constituía un servicio público nacional obligatorio, cubriendo los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales, enfermedades no profesionales y de maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada. Obligó a las empresas privadas, estatales y de administración obrera o -- mixtas, a asegurar a todos sus trabajadores, así como a los miembros de las sociedades cooperativas de producción y a los aprendices. También creó para la organización y administración del seguro social un organismo descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, formándose su fondo financiero por medio de un régimen de contribución tripartita, con personalidad jurídica y patrimonio propio. (5)

El desarrollo que ha tenido el seguro social es sumamente dinámico, porque ha crecido horizontal y verticalmente y ha hecho necesario que el poder ejecutivo emita una serie de decretos para incorporar nuevos municipios y grupos a ese régimen y - debido a esa evolución la Ley original sufrió varias reformas -- que son las siguientes:

Reforma del 4 de noviembre de 1944 (6) El artículo 135 establecía originalmente que el título que estipulaba la obligación de pagar aportaciones tenían el carácter de ejecutivo e imponía al Instituto la carga de que en caso de mora patronal demandara el pago de las cuotas ante los tribunales, lo que impli-

a una seria dificultad para hacer efectivos los adeudos de --
patrones, por lo que tal procedimiento se cambió facultando-
Instituto Mexicano del Seguro Social para que determinara los
ditos a su favor, fijara la forma de liquidación, cantidad lí-
gada, su percepción y cobro, de conformidad con la propia ley
as disposiciones reglamentarias, estableciendo que las liqui-
ciones que no se cubrieran directamente al Instituto, las hi-
ra efectivas por medio de las Oficinas Federales de Hacienda,
hante el procedimiento administrativo de ejecución, con suje-
a las normas del Código Fiscal de la Federación.

Reforma del 13 de marzo de 1945 (7) Se modificó el ar-
culo 112 aumentando el número de miembros del Consejo Técnico-
l Instituto de seis a nueve, es decir, las representaciones eg
tal, obrera y patronal, quedaron integradas con tres conseje--
s cada una.

Reforma del 30 de diciembre de 1947. Se aumentaron las -
otas para mantener el otorgamiento de prestaciones a los fami-
ares de los asegurados.

Reforma del 3 de febrero de 1949. Se creó la prestación-
la dote matrimonial para asegurados recién casados. En el re-
de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales se an-
lió hasta los 25 años el otorgamiento de pensiones para huérfa-
os si estudiaban o estaban incapacitados y se estipuló que la -
una de las pensiones de los integrantes de una familia no dismi

a al extinguirse el derecho de algunos de los pensionados.-
Enfermedades no profesionales se estableció que en caso de eg-
dades del asegurado, el subsidio correspondiente se pagaría
-tir del cuarto día del principio de la enfermedad y no del
-mo como se fijó en un principio; también el disfrute de los
-días se amplió de 26 semanas a 39 semanas por cada padeci-
-o. En el seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, las
-tas de cotización exigidas para tener derecho a la pensión -
-dujeron en la forma siguiente:

Invalidez	de 200	a	150.
Vejez	de 700	a	300 y
Muerte	de 200	a	150.

Reforma del 29 de diciembre de 1956.

a).- Creó nuevos grupos de salarios que corresponden a -
-letras L. M y N.

b).- Se aumentó la prestación por gastos de defunción de
1.00 a \$500.00

c).- En el ramo de enfermedades no profesionales y mateq-
-ed; amplió el período de pago de los subsidios de 39 a 52 se-
-as, prorrogables por 16 semanas más.

d).- Para disfrutar de atención médica se consideró como beneficiarios a los padres del asegurado y a los pensionados.

e).- En invalidez y vejez se aumentó la cuantía básica, de las pensiones a un 34% del salario.

f).- Aumentó la pensión médica de \$50.00 a \$120.00 mensuales.

g).- En caso de que el inválido necesitare ser atendido por otra persona, se aumentó la pensión en un 20%

h).- Y se estableció en caso de que un asegurado no dejara viuda, concubina o huérfanos, los ascendientes tendrían derecho al disfrute de la pensión.

Reforma del 30 de diciembre de 1959.

a).- Se aumentaron las pensiones mínimas de \$120.00 a -- \$150.00

b).- Se crearon nuevos grupos de salarios a las letras - O y P.

c).- Se estableció que por medio de publicaciones de los derechos necesario se extendería el régimen del Seguro Social - obligatorio a los trabajadores independientes urbanos y simila--

Res.

d).- Se organizó el seguro del campo estableciendo tres grupos de asegurados, trabajadores asalariados, miembros de sociedades de crédito agrícola y ejidal y pequeños agricultores -- que no pertenecieran a esas sociedades.

El primer grupo quedó comprendido en el régimen ordinario, para el segundo se señalaron normas a fin de proceder a su aseguramiento y para el tercer grupo se previó una reglamentación especial que fijase las condiciones de su aseguramiento.

Reforma del 30 de diciembre de 1961.

Dió las bases para la extensión del régimen del seguro social a los ejidatarios y los pequeños propietarios agrícolas de no más de 18 hectáreas de riego, que no sean miembros de las sociedades locales de crédito agrícola o ejidal, estableciendo - las aportaciones que a estos y a la Federación les correspondía cubrir, consiguándose que el disfrute de prestaciones serían las mismas estipuladas para los tres ramos de aseguramiento que señalaba la ley a excepción de las comprendidas al seguro de cesantía.

Reforma del 30 de diciembre de 1970.

a).- En un solo artículo señalé a los sujetos de aseguramiento.

b).- Adecué lo preceptos relativos a lo establecido por la nueva Ley Federal del Trabajo.

c).- Creé nuevos grupos de cotización, correspondiente a las letras R, S, T y U.

d).- Fijé a \$450.00 mensuales la cantidad mínima para el disfrute de una pensión.

e).- Fijé a \$1,000.00 el importe mínimo de los gastos de defunción.

f).- Favorecí la contratación de seguros adicionales en el seguro de enfermedades no profesionales para los hijos de los asegurados, reduciendo a la mitad la contribución respectiva.

Al través de esas reformas se observa el desarrollo extraordinario que ha experimentado la seguridad social mexicana.- Las prestaciones se mejoraron en calidad y se extendieron a nuevos grupos sociales y municipios que no estaban incorporados al régimen.

6.- LEY DEL PRIMERO DE ABRIL DE 1973.

La evolución de la seguridad social mexicana requirió -- ampliar sus finalidades y fue necesario la creación de un nuevo e importante ordenamiento que plasmas esos objetivos, la ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de -- marzo de 1973 y comenzó su vigencia el primero de abril del propio año.

Si en un principio el Seguro Social en México, se orientó a garantizar a la clase trabajadora la conservación de su -- fuerza de trabajo, creando una serie de normas tendientes hacia ese fin, es evidente que en la actualidad tal objetivo resulta -- muy limitado y que se aspira a otorgar a todos los individuos -- que viven en el territorio nacional una seguridad social que cada día vaya mejorando sus prestaciones, en la medida de las posj -- bilidades del país, hasta conseguir su protección integral.

Analizando la nueva ley con respecto a la anterior, se -- aprecia que el Legislador actuó conforme a la realidad socioeco -- nómica del país, mejorando el fortalecimiento del equilibrio fi -- nanciero del Instituto Mexicano del Seguro Social y conservando -- en lo positivo la experiencia acumulada en 30 años de vigencia -- de la Ley original.

Las disposiciones que forman la Ley se clasifican en --- siete títulos los que a la vez se dividen en capítulos y seccio --

nes, lo que facilita su manejo y comprensión, permitiendo que la mayoría de los derechohabientes aprovechen en su integridad los beneficios que la misma les otorga y hagan mejor uso de los servicios que les brinda la Seguridad Social Mexicana, sin menoscabo del tecnicismo que impone la materia.

En el título primero se localizan las normas generales que rigen la proyección del régimen mexicano de seguridad social se destaca al Seguro Social como el instrumento básico de la seguridad social, considerando como un servicio público nacional - estando su organización y administración a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social, que es un organismo con personalidad y patrimonio propios, descentralizado. Se faculta a la institución para que extienda la seguridad social a grupos de población marginados y que por lo mismo no soportan la carga contributiva del sistema, para este fin la ley consigna los "servicios sociales" que vienen a impulsar a estos grupos a que superen su incapacidad económica.

Establece que el Seguro Social se puede ampliar al través de dos sistemas, el régimen obligatorio y el régimen voluntario, el primero opera mediante la expedición de leyes, reglamentos y decretos y su implantación no depende de la voluntad de los sujetos del mismo; y el régimen voluntario comprende los seguros facultativos y adicionales, abarcando sistemas de seguros sociales que son optativos para los sujetos beneficiarios.

El título segundo trata lo concerniente al régimen obligatorio del Seguro Social, en materia de riesgos protegidos se crea un nuevo grupo, el de guarderías para hijos de aseguradas, reglamentado en el capítulo VI de este título. Dada la importancia de este avance, es conveniente mencionar que la igualdad de la mujer en todos los planes con el hombre, exigía la creación de este Seguro, ya que para que pudiera desarrollar el papel económico que la sociedad moderna le impone, era necesario que una institución plenamente capacitada la viniera a ayudar durante -- las horas en que ella trabaja, a cumplir su principal responsabilidad, que es la de educar y proteger a sus hijos, de manera especial en su primera infancia.

La creación del "seguro de guardería" para hijos de aseguradas, genera en una serie de consecuencias que benefician a la sociedad, destacándose las siguientes:

a).- La productividad de la mujer y por lo mismo del --- país aumenta en volumen y calidad.

b).- La mujer puede competir con el hombre en igualdad de condiciones, en el campo económico.

c).- El infante, hijo de asegurada, goza de un sistema de educación óptimo, desde los primeros días de su existencia, hasta los cuatro años de edad, etapa que es fundamental para su buena formación psico-somática.

d).- Al ser educados los niños en sus primeros años, de una manera científica y donde tienen las atenciones y cuidados adecuados a su edad, es lógico pensar que al llegar a edad adulta serán buenos mexicanos, sanos física y mentalmente, dispuestos al trabajo y al servicio social, lo que engrandecerá a nuestra Nación, en lo mejor que tiene, en sus individuos.

e).- La disminución de la mortalidad infantil a su mínima expresión.

Estos servicios proporcionan al hijo de asegurada desde los 43 días de nacido hasta los cuatro años de edad, alimentación, aseo, cuidado de su salud y educación.

El seguro de guarderías es totalmente financiado por el sector patronal, aportando el 100% sobre la totalidad de los salarios que sus trabajadores devengan. Los patrones que tengan instaladas guarderías en empresas pueden solicitar al instituto la celebración de convenios de reversión de cuotas y subrogación de servicios, siempre y cuando sus guarderías reúnan los requisitos señalados en las disposiciones reglamentarias relativas.

El artículo 12 se refiere a los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, los siguientes establecen las formas y modalidades para acelerar lo más posible su incorporación. Así quedan incorporados los trabajadores a domicilio, los patrones.-

personas físicas que tengan trabajadores a su servicio, los cónyuges, padres e hijos menores de 15 años del patrón y que estén a su servicio, también se amplía la extensión de la seguridad social al campo, estableciendo como sujetos de aseguramiento a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; también se incluyen como sujetos del régimen a las personas que empleen las entidades y organismos públicos, que no están amparados por otros sistemas de seguridad social.

El capítulo II del título segundo consigna las bases de cotización y cuotas.

Se creó el grupo "W" que soluciona la creación periódica de otros grupos, ya que no es un grupo estático, sino dinámico.- El asegurado que percibe de \$280.00 diarios en adelante, cotiza en este grupo que tiene como tope el equivalente a diez veces el salario mínimo general que rige en el Distrito Federal. Este -- grupo resuelve el problema que significó la necesidad de sucesivas reformas legales para adaptar las cotizaciones al aumento de los salarios y el peligro del desfinanciamiento del Instituto, - sobre todo en el área médica.

El antiguo sistema de grupos estáticos de salarios va -- siendo substituído paulatinamente por el de primas de financiamiento aplicadas a los salarios respectivos, sistema técnicamente adecuado a la moderna seguridad social.

El capítulo III trata sobre el ramo de "Riesgos de Trabajo". Por principio se aprecia el cambio de nombre de este ramo de seguros, ya que en la Ley anterior era conocido como "accidentes de trabajo y enfermedades profesionales" siendo substituído por el citado, que se uniforma al concepto empleado por la Ley Federal del Trabajo.

En esta materia, con respecto a la ley anterior, se observan los avances siguientes: Las pensiones se elevaron hasta en un 80% en los grupos mas bajos y en un 70% en los grupos más-altos de ingresos, las pensiones por incapacidad permanente, total o parcial, con un mínimo del 50% de incapacidad serán aumentadas cada cinco años, recibiendo el mismo trato los beneficiarios del asegurado. Los subsidios provenientes de riesgos de trabajo, se otorgan por la totalidad de tiempo que dure la incapacidad temporal y en tanto no se decreta el estado de invalidez del asegurado. Se amplió la ayuda para gastos de funeral, estableciendo que será de un mínimo de \$1,500.00, sin exceder de \$12,000.00. Las pensiones de viúdes se incrementaron en un 4% de lo que establecía en la ley anterior y se aclaró el concepto de "Capitales Constitutivos", especificándose su forma de aplicación, cálculo y procedencia.

El capítulo IV reglamenta todo lo relativo al ramo de enfermedades y maternidad, mejorando las prestaciones que a continuación se mencionan; se amplió la protección de los hijos de los asegurados mayores de 15 años hasta los 21, siempre y cuando

realizan estudios en planteles pertenecientes al sistema educativo nacional e hasta 26 años si son hijos de pensionados; para los asegurados en el régimen urbano se redujo el plazo de espera para poder cobrar subsidios por incapacidad temporal, a cuatro semanas cotizadas; para los asegurados en el régimen temporal urbano, se establece un período de seis cotizaciones semanales en los cuatro meses anteriores a la enfermedad, el subsidio que se otorga al asegurado hospitalizado sin beneficiarios, se aumentó de un 50% a un 100% se pagarán íntegramente los subsidios por maternidad, por los 42 días posteriores al mismo, aún en el caso de que la fecha del parto no concuerde con la señalada por los médicos del Instituto. Aunque la asegurada no tenga las semanas cotizadas necesarias para disfrutar del subsidio por maternidad, se estableció que el patrón le pagará su salario íntegro en los períodos señalados por la Ley Federal del Trabajo; se amplió el período de prestaciones médicas para el asegurado que después de un año de incapacidad no recupere la salud, de 26 semanas a 52--més. El asegurado que se encuentre en estado de huelga seguirá teniendo derecho a las prestaciones médicas, se reglamentó la --"Medicina Preventiva" y por ese medio se avanza a la transformación del sistema curativo hacia el de protección de la salud.

El capítulo V de este título, trata el ramo de invali---des, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, siendo los avances más importantes los siguientes:

a).- La cuantía básica de las pensiones se elevó en los grupos bajos del 30% al 45%, llegando hasta el 75% a los 30 años de servicio. En los grupos más altos se elevó hasta en un 80%.

b).- Se crearon las asignaciones familiares para la esposa del pensionado por vejez, cesantía e invalidez; las que ya -- existían fueron mejoradas.

c).- Elevó el tope mínimo de las pensiones de \$450.00 a \$600.00 anuales.

d).- Estableció el derecho de pensionado en este ramo y en el de "riesgos de trabajo" a percibir las dos pensiones, con la limitación de que la suma total de las mismas, no exceda del 100% de los salarios mayores de los que sirvieron de base para su cálculo.

En el capítulo VI, se consignan las normas relativas a la continuación voluntaria, conservándola como la Ley anterior, con las siguientes innovaciones:

a).- Las semanas cotizadas que requiere tener el asegurado para poder hacer valer este derecho fueron disminuidas a 54 semanas y el asegurado puede optar por quedar protegido en una o en ambas ramas del seguro.

El capítulo VIII se refiere a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social, es una nueva figura jurídica que abre la posibilidad de incluir a diversos grupos de personas al régimen obligatorio. Su característica principal es que quienes desean ingresar al seguro social lo hacen voluntariamente, pero una vez incorporadas a éste régimen, quedan sujetas al mismo en forma obligatoria.

El título III de la Ley comprende los seguros facultativos y adicionales, que son una forma más de acceso al régimen de la seguridad social. Los seguros facultativos proporcionan prestaciones en especie en el ramo de enfermedades y maternidad a -- aquellas personas que fueron beneficiarias de asegurados, pero -- que perdieron esta calidad y a las que en razón a las actividades que se dedican no se encuentran comprendidas en los artículos 12 y 13 de la Ley; pueden ser contratados individual o colectivamente, fijándose sistemas de financiamiento especiales, con cuotas específicas para el caso.

Los seguros adicionales se aplican cuando a petición de trabajadores y patronos que en sus contratos colectivos tienen -- pactadas prestaciones superiores a las que otorga la Ley del Seguro Social, quieren que sea el Instituto el que mediante el pago de cuotas especiales las proporcione.

Dada la naturaleza de estos seguros, el Estado no contri

buye a la cotización, por lo que son especiales, con sistemas de administración de fondo y contabilidad específicos.

El título IV reviste una importancia particular, ya que los servicios sociales de beneficio colectivo vienen a proyectar a nuestro país hacia una seguridad social integral y se dividen en dos rubros; prestaciones sociales y servicios de solidaridad social.

El artículo 233 establece que las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población. Con el inicio del otorgamiento de estas prestaciones comenzó una política que tiene como finalidad elevar el nivel de vida de la población en general, acrecentar su cultura, aumentar el rendimiento del salario y lograr de una manera eficaz que el Seguro Social sea un instrumento redistribuidor del ingreso; junto con los servicios de solidaridad social encauzar a la Nación hacia una seguridad social integral; se proporcionan a la sociedad en general, independientemente de que los grupos beneficiados no contribuyan en forma normal al sostenimiento de nuestro sistema de seguros sociales; su ejercicio es discrecional y se financian por medio de los seguros del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, de acuerdo con lo que la Asamblea General destine para estas prestaciones.

Los servicios de solidaridad social de beneficio colectivo.

La inquietud del poder ejecutivo y de círculos progresistas de la nación, lograr la solución del problema agrario, conforme a esta preocupación la seguridad social, al través de su devenir histórico, plausiblemente se ha ido extendiendo al campo.

El sector campesino ha sido fundamental para el desarrollo de la nación, sin embargo es quizá el grupo que menos ha gozado de los beneficios que trae el progreso y lo que es aún más dramático, gran parte del campesinado mexicano vive en condiciones paupérrimas que no le permite siquiera tener una alimentación adecuada esto se ha debido a que dada la extensión del territorio nacional, la dispersión de los grupos humanos en el campo y la falta de recursos para poder lograr un desarrollo uniforme, se optó por hacer progresar las zonas urbanas que cuentan con mayor población y mejor infraestructura. Así surgió el México progresista, en un México de carencias que con su sacrificio contribuyó a que se crearan riquezas y mejores condiciones de vida para un gran núcleo de población, pero no para los campesinos. Por un principio de justicia social y como reconocimiento a este enorme esfuerzo que ha tenido que soportar la clase campesina es necesario que el progreso también llegue a sus hogares.

Los servicios de solidaridad social se regulan por los artículos 236 a 239 de la Ley del Seguro Social. El 236 dice que los servicios comprenden la asistencia médica, farmacéutica e -- incluso hospitalaria, por lo que los sujetos favorecidos únicamente se les otorga el cuidado de su salud o sea que gozan de un esquema modificado de aseguramiento en el que sólo tienen derecho a prestaciones en especie. El artículo 237 estableció que -- los requisitos que se necesitan satisfacer para que un grupo sea sujeto de solidaridad social, son: que sea un grupo marginado -- (paupérrimo) socialmente, rural, urbano o sub-urbano y que el poder ejecutivo por medio de decreto lo declare sujeto de solidaridad social; en su segundo párrafo dicho artículo faculta al Instituto para que establezca las bases e instructivos que regularán la aplicación de esas prestaciones, autorizando al organismo a que se coordine para tal fin con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y demás instituciones de salud y seguridad social. El artículo 238 ordenó que los servicios de solidaridad social sean proporcionados sin perjudicar a los sujetos del régimen del seguro social obligatorio. El artículo 239 determinó el funcionamiento de esos servicios mediante aportaciones por la Federación, el I.M.S.S., y los propios beneficiados, siendo la Asamblea General del Instituto la que determinará anualmente el volumen de recursos que se destinará con base en las aportaciones federales que se otorguen para ese fin; en su último apartado prevé las diversas formas de contribución de los beneficiados, pudiendo consistir en aportaciones en efectivo o en la realización de trabajos personales que ayuden a la colectividad a elevar el nivel de vi-

de de sus propias comunidades.

Al través de los servicios de solidaridad social, surgió un nuevo mecanismo para la protección de numerosos grupos de la población de nuestro país, principalmente campesinos, los que al amparo de estas nuevas fórmulas jurídicas obtienen la protección de su salud debido a este generoso concepto de seguridad social, que además demuestra que nuestro movimiento social es dinámico, que constantemente se adecúa a la realidad socio-económica y política y que va logrando sus fines integrando a la sociedad dentro de un marco progresista y humanista, es indudable que con la creación del título IV de la Ley del Seguro Social, se ha avanzado de un gran trecho hacia la seguridad social integral.

7.- REFORMAS DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1974.

En el Diario Oficial de la Federación se publicaron el día 21 de diciembre de 1974, las primeras reformas a la Ley del Seguro Social, basadas en la experiencia obtenida; se reformaron 19 de los 213 artículos de que se compone el título segundo de la Ley relativa al régimen obligatorio.

Del capítulo primero "Generalidades" del título mencionado, se reformó el último párrafo del artículo 13, estableciéndose que el ejecutivo federal a propuesta del Instituto, determinará por Decreto las modalidades y fechas de "incorporación obligatoria al régimen del seguro social, de los sujetos señalados en-

ese artículo, así como de los trabajadores domésticos, cuyo tanto lo hace más compatible con el artículo 17 de la Ley.

De las bases de cotización y las cuotas, el artículo 33- elimina los grupos I y L, acercándose así al grupo único de cotización, este originó que también se modificaran los por cientos- contenidos en el artículo 167 como se nota en las siguiente comparación. (8)

Reformas a la Ley.		Ley de 1973.	
GRUPOS	%	GRUPOS	%
"M" al "O"	65	"L" al "M"	65
"P" al "S"	60	"N" al "O"	60
"T" al "U"	35	"P" al "S"	30
"V"	35	"T" en adelante	35.

Lo anterior produjo cambios importantes a favor de los pensionados en invalidez-vejes en grupos superiores al "M".

Por otra parte, debido a la supresión de los grupos "K" y "L" se tuvo que modificar las tablas contenidas en los artículos 66, fracc. II, 106, 114, y 177, suprimiendo lo relativo a dichos grupos, sin afectar la cuantía o las cuotas de los grupos que continúan vigentes.

En virtud de que fué instituida obligatoriamente la reví

ción de los salarios mínimos, originalmente, incorporó el párrafo segundo del artículo 24, pasando a formar parte del artículo 21, consignando que las modificaciones originadas por la revisión de los salarios mínimos, surtieron efecto a partir de la fecha en que se originan las mismas.

Las fracciones I, en su último párrafo y IV del artículo 17, fueron modificadas; la primera para hacerla consecuente con lo establecido en su primer párrafo que se refiere a ausencias del trabajador por periodos menores de quince días consecutivos; y la fracción IV donde se reconocen como estímulos para todos - los efectos legales en favor del trabajador, los periodos amparados por incapacidades médicas expedidas por el Instituto mismo que están exentos de cotización. Esto último tiene efectos sumamente importantes "tanto en los mecanismos de operación interna de la institución, facilitando el cómputo de cotizaciones, como en beneficio del asegurado que en muchos casos tendrá derecho a pensiones y otras prestaciones en dinero que requieren el cumplimiento de tiempos de espera para la cotización.

El artículo 39 fué adicionado con un párrafo más, el segundo, con el objeto de regular la situación de asegurados inscritos con dos patrones o más y cuya suma de salarios llegue a sobrepasar el límite superior señalado en el artículo 24. En estos casos, las cuotas correspondientes a los seguros de enfermedades y maternidad, I.V.C.M., y guarderías para hijos de aseguradas, se cubrirán pagando los patrones que lo soliciten la parte

proporcional correspondiente entre los salarios que el asegurado devenga con cada patrón y la suma del total que percibe con todos los patrones.

La fracción III del artículo 60 fué modificada, cambiando la oración "dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que surta efectos dicha modificación (9) por dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que cambie el salario, se refiere a los casos previstos por la fracción III del artículo 36, -- si se modifican las percepciones fijas del salario y ello implica cambio del grupo en el cual se encuentra el asegurado cotizando. El patrón tiene la obligación de presentar el aviso respectivo al Instituto.

El artículo 71 en sus fracciones IV a VI estableció la obligación del Instituto de otorgar pensiones de orfandad y prorrogarlas después de los 16 años, hasta los 26 si se encuentran los huérfanos estudiando en planteles del sistema educativo nacional o indefinidamente cuando existan estado de incapacidad debido a enfermedad crónica, defecto físico o psíquico. El artículo 156 también estableció la obligatoriedad del Instituto de prorrogar pensiones de orfandad después de que los huérfanos tengan 16 años de edad, siempre y cuando cumplan los requisitos señalados en el mismo.

El artículo 164 fué adicionado con un párrafo más estableciendo el derecho a disfrute de las asignaciones familiares -

a los hijos de pensionados mayores de 16 años, si cumplen con -- las condiciones estipuladas sobre el particular.

El artículo 165 agrega a su redacción el concepto de --- aguinaldo anual, pero para calcularlo no serán tomadas en consi- deración las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales.

El artículo 168 estipula que la pensión mínima por ---- I.V.C.N., será de \$850.00 mensuales.

El artículo 98, fracción III creó el derecho de servi--- cio médico al esposo de la asegurada o a falta de él, al concubij nario, siempre y cuando se encuentre incapacitado para trabajar; la fracción IV del citado artículo establece ese mismo derecho - para el esposo o concubinario de la pensionada.

En su fracción VI el mencionado artículo, se proroga el derecho a las prestaciones médicas a los hijos de asegurado mayo res de 16 años y hasta los 25 si estudian en planteles del siste ma educativo nacional o si no pueden mantenerse por su propio - trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíqui co, hasta en tanto no desaparezca la enfermedad que padecen.

La fracción VII incorpora este derecho para los hijos m^a yores de 16 años de pensionados por invalides, vejas y cesantía- en edad avanzada y los hijos de los pensionados por incapacidad- permanente total o parcial con un mínimo de 50% de incapacidad.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Dr. Mario de la Cueva, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Edit. Porrúa, pág. 46.
- 2.- Jesús Silva Herzog, Breve historia de la Revolución Mexicana pág. 78 y 79.
- 3.- Gustavo Arce Cano, Los Seguros Sociales en México, pág. 23.
- 4.- Dr. Alberto Trusha Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, pág. - 46, 45, 46 y 47.
- 5.- Ley Original del Seguro Social.
- 6.- Diario Oficial de la Federación.
- 7.- Diario Oficial de la Federación.
- 8.- Raúl de Gante Hurtado, Boletín de Información Jurídica no. - 11, pág. 10.
- 9.- Raúl de Gante Hurtado, ob. cit. pág. 15.

CAPITULO TERCERO.

LA INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL EN LOS GRUPOS URBANOS.

- 1.- Políticas y Objetivos que dieron origen a las disposiciones de la Ley del Seguro Social en materia de extensión al régimen.
- 2.- Doctrinas en que se sustentan las normas contenidas en la Ley referentes a la Incorporación Voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social.
- 3.- Trabajadores domésticos.
- 4.- De los trabajadores en industrias familiares y de los trabajadores independientes, como -- profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados.
- 5.- De los patrones personas físicas.
- 6.- De otras incorporaciones voluntarias.

LA INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL EN LOS GRUPOS URBANOS.

1.- POLITICAS Y OBJETIVOS QUE DIERON ORIGEN A LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MATERIA DE EXTENSION AL REGIMEN.

Al iniciar su gestión presidencial el licenciado Luis Echeverría Álvarez, manifestó el impulso que su gobierno le daría a la seguridad Social para que se extendiera al mayor número posible de mexicanos y que llegara a amparar en la presente década, por lo menos a la mitad de la población. Esta política ha sido acompañada de una serie de declaraciones que han venido a constituir los objetivos primordiales de la misma y que son:

a).- La apertura del Seguro Social debe estar firmada en el respeto a la Constitución y apegada a la legalidad.

b).- La extensión del Seguro Social debe alcanzar a las clases más necesitadas.

c).- El aseguramiento debe estar siempre acorde con la capacidad contributiva de los beneficiados y con las prestaciones a otorgarse.

d).- La protección del Seguro Social ha de enfocarse a resolver las necesidades más urgentes de los sujetos protegidos.

e).- Para que el Seguro Social tenga solidez y garantía de estabilidad, debe actuar estrictamente apegado a sus posibilidades en materia de recursos humanos, materiales y financieros.

f).- La apertura a nuevos grupos sujetos al régimen debe siempre hacerse salvaguardando los derechos adquiridos por los - asegurados en el régimen existente y finalmente.

g).- Debe existir una estrecha coordinación del Instituto Mexicano del Seguro Social con las demás dependencias e instituciones que sean parte en la realización de la seguridad social en el país.

Lo anterior quedó perfectamente plasmado en la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social vigente y de la cual es conveniente consignar los párrafos siguientes, que señalan -- con eficacia las políticas y objetivos en materia de extensión - del Seguro social.

La Ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra política social. La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encausar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero-patronales, dió origen a nuevas formas e instituciones de la solidaridad comunitaria en México.

El incremento demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo hacen que el derecho a la seguridad social sea esencialmente dinámico. Debe evolucionar de acuerdo con las circunstancias, mejorando las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos.

Aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del -- artículo 123 Constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos -- los sectores e individuos que componen nuestra sociedad.

Las relaciones laborales mejor definidas legalmente constituyen el punto de partida para extender los beneficios de la - seguridad social a otros núcleos económicamente productivos, ha-- ta alcanzar en alguna medida a los grupos e individuos margina-- dos cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes.

Las sucesivas reformas que se han hecho a la Ley han -- tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que -- sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección al nūcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo.

El Seguro Social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador y simultáneamente una manera de elevar su salario. Es indispensable por lo tanto realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad nacional, a fin de que sus beneficios puedan irse extendiendo a los sectores más débiles.

La sociedad industrial que México construye no podrá -- afianzarse ni prosperar si no mejora el nivel de vida de los trabajadores. El programa de vivienda popular y el conjunto de medidas económicas propuestas por el Poder Ejecutivo a la Representación Nacional, son base de una política armónica cuyas partes egitimamos inseparables, particularmente las que van dando forma a un verdadero programa nacional de bienestar colectivo.

La seguridad social, como parte de esa política, precisa ampliarse y consolidarse no sólo por el imperativo de propiciar el bienestar de la comunidad sino como exigencia económica, pues la redistribución de la riqueza que promueve, no frena el crecimiento, sino por el contrario, lo impulsa de manera real y sostenida. Mientras el hombre no disponga de elementos para superar sus limitaciones materiales y culturales, no podrá alcanzar su plena productividad.

El ejecutivo a mi cargo consciente de que la seguridad social en una de las más sobresalientes conquistas de la Revolución Mexicana, tiene la firme decisión de proyectarla en tal fo-

en que su aprovechamiento no sea prerrogativa de una minoría, si no llegas a abarcar a toda la población, inclusive a los núcleos marginados, sumamente urgentes de protección frente a los riesgos vitales. Es un deber profundamente humano de justicia y de solidaridad colectiva que se les procuren los servicios esenciales - para mejorar su condición. Consideramos que con la colaboración y el esfuerzo de los mexicanos, al establecer el marco jurídico-propicio para acelerar el avance, se reducirá el tiempo para alcanzar la seguridad social integral en México.

2.- DOCTRINA EN QUE SE SUSTENTAN LAS NORMAS CONTENIDAS EN LA LEY REFERENTES A LA INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO DEL SEGURO SOCIAL.

La nueva Ley del Seguro Social tiene por principales objetivos aumentar el número de asegurados, abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio, establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados.

Analizando los párrafos anteriores de la exposición de motivos, se concluye que los objetivos que persigue la ley en materia de extensión al régimen son mejorar la protección existente a los trabajadores asegurados y extenderla a no sólo este grupo de la sociedad sino a toda ella, especialmente a los grupos que más la requirieren, los grupos marginados.

Por otra parte, el legislador tuvo en cuenta que nuestro

país, tiene grandes obstáculos que superar para lograr un desarrollo armónico en toda su población, los problemas a los que se enfrenta son diversos pero ampliamente conocidos, un alto índice de explosión demográfica, en varios renglones posee una precaria industrialización y que muchas veces es obstaculizada por intereses transnacionales, aunado esto a una educación deficiente en la mayoría de sus habitantes, ha dado como resultado que la nación contemple grandes contrastes sociales con una redistribución del ingreso Nacional heterogénea, lo que ha sido motivo de honda preocupación entre los elementos progresistas del país.

Si bien es cierto que México tiene carencias en muchos aspectos, también es indudable que a partir de su movimiento revolucionario de 1910, ha dado grandes pasos hacia su desarrollo integral y que por lo mismo se encuentra definitivamente encaminado en la senda del progreso y desarrollo, por lo que el legislador tuvo necesidad de crear nuevas figuras que propiciaran la extensión del régimen a la mayor parte de la población acorde con los objetivos que se busca realizar y nuestra realidad nacional, entre estas figuras destaca por su importancia la Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio del Seguro Social, la que se menciona en la exposición de motivos citada, en los términos siguientes:

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio constituye una significativa innovación, ya que viene a crear el marco legal necesario para incorporar al Seguro Social a numerosos -

grupos y personas que hasta la fecha no han podido disfrutar de los beneficios que ofrece el sistema.

Se abre la posibilidad de que, en tanto no se emitan -- los decretos respectivos, queden protegidos por el régimen de-- trabajadores domésticos, los de industrias familiares y los tra-- bajadores independientes, como profesionales, comerciantes en -- pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados, los eji-- cutivos comerciales y pequeños propietarios, así como los patro-- nos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.-- Dichos sectores de población podrán incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio del Seguro Social, inscribiéndose en los períodos que fije el Instituto, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la propia iniciativa.

Existen varios principios en los cuales se basa la incor-- poración voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social, es un instrumento de extensión al régimen, siendo los principales -- el de universalidad, el de comprehensividad, el de la integridad, -- el de territorialidad, todos comandados por el principio de legalidad.

El principio de universalidad consiste en la tendencia a asegurar a todos los integrantes de la población, sin hacer dis-- tingos, siempre y cuando estén en igualdad de circunstancias, no importando que sean nacionales o extranjeros.

El principio de comprensividad se refiere a la actitud del Estado en que conociendo profundamente la situación de sus gobernados, debe lograr un equilibrio entre las necesidades de ellos y las posibilidades reales que se tienen para satisfacerlas.

El de integridad es la tendencia a amparar al hombre de todas las contingencias que pueda sufrir.

El principio de solidaridad surge ante la imposibilidad que tiene el hombre para hacer frente aisladamente a las contingencias que pueda experimentar durante su vida, por lo que le corresponde a la seguridad social utilizar instrumentos que distribuyen las cargas económicas entre el mayor número de personas, repartiéndose las cargas de manera equitativa, los económicamente fuertes contribuyen con más para el sostenimiento del sistema en beneficio no solamente de ellos sino de los económicamente débiles.

El de territorialidad consiste en que determina el ámbito de validez en el espacio de las normas contenidas en la Ley, las cuales obligan y se aplican únicamente para las personas que se encuentran dentro del territorio nacional.

El principio de legalidad establece la obligación que tiene el I.M.S.S., de actuar conforme a la Ley, no dejando a interpretaciones sugestivas la aplicación y extensión de la seguri

dad social , sine utilizando exclusivamente las figuras jurídicas autorizadas por la Ley.

Las generalidades referentes a esta figura se encuentran comprendidas en la sección primera del capítulo VIII, artículos del 198 a 202, de la Ley, los que dicen:

Artículo 198.- Conforme a lo dispuesto en el artículo -- 18, los sujetos de aseguramiento a los que aún no se hubiesen -- entendido el régimen obligatorio del Seguro Social, podrán solicitar su incorporación voluntaria al mismo, en los periodos de - inscripción que fije el Instituto y mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley.

Artículo 199.- Aceptada la incorporación, serán aplicables las disposiciones del régimen obligatorio del seguro social con las salvedades y modalidades que establezca esta Ley y el reglamento relativo, sólo se perderá la calidad del asegurado si - se deja de tener las características que originaron el aseguramiento.

Artículo 200.- Los sujetos de aseguramiento comprendidos en este capítulo, ootisarán en grupos fijos y por periodos completos o en la forma y términos que se establezcan en el reglamento y decretos relativos.

Artículo 201.- Al llevarse al cabo las actas que determinan la incorporación de los sujetos de aseguramiento de este capítulo y al abrirse los períodos de inscripción relativos, el Instituto podrá establecer plazos de espera para el disfrute de las prestaciones en especie de rama del seguro de enfermedades y maternidad, los cuales en ningún caso podrán ser mayores de 30-días a partir de la fecha de inscripción.

Artículo 202.- No procederá el aseguramiento voluntario, cuando de manera previsible éste pueda comprometer la eficacia de los servicios que el Instituto proporciona a los asegurados-- en el régimen obligatorio.

De lo anterior se deducen las características fundamentales de esta figura jurídica. (2)

La incorporación voluntaria es un medio jurídico para ingresar al régimen obligatorio del Seguro Social, dependiendo exclusivamente de la libre voluntad de las personas interesadas a pertenecer a ese régimen, pero una vez aceptada su incorporación adquieren la obligación de permanecer dentro del régimen sin que ellos puedan determinar el tiempo de su permanencia en el mismo. En caso de que el sujeto o grupo incorporado incurra en mora en el entero de sus cotizaciones, el Instituto les suspenderá las prestaciones de servicios, independientemente de instaurar el procedimiento económico coactivo en su contra, sin que eso sea motivo para dar de baja a los asegurados morosos, ya que es inte

rés social que la mayor parte de la población mexicana se encuentra protegida por el régimen del Seguro Social. Únicamente procede la baja del o de los asegurados si se encuentran dentro del presupuesto establecido por el artículo 199, sólo se perderá la calidad de asegurado si se dejan de tener las características -- que originaron el aseguramiento.

La incorporación voluntaria sólo podrá realizarse dentro de los periodos de inscripción que determine el Instituto, pudiendo éste establecer los plazos de espera para el disfrute de las prestaciones en especie en el seguro de enfermedades y maternidad, fijando otras modalidades que juzgue pertinentes. Esto es con el motivo de evitar la antiselección que representaría la incorporación de personas que buscasen la solución de riesgos ya realizados y no su protección permanente.

Cuando la incorporación voluntaria pueda comprometer los derechos adquiridos o por adquirir de los asegurados en el régimen obligatorio, no procederá.

La incorporación voluntaria permite establecer una serie de modalidades adecuadas a la situación socio-económica del grupo a incorporar, se puede establecer plazos de espera para el inicio de disfrute de prestaciones; el grupo de acuerdo con sus necesidades y capacidad económica puede optar por asegurarse dentro de un esquema completo o sea que abarque todos los seguros -- que establece la Ley en el régimen obligatorio o sólo una parte-

de los mismos con esquema modificado, por esto considero que la figura que comento viene a darle a nuestro sistema de seguros sociales la elasticidad necesaria para extenderse a grupos que por sus características particulares, no soportarían una incorporación con esquema completo.

La Ley del Seguro Social señala como sujetos de la incorporación voluntaria al régimen del seguro social obligatorio a los comprendidos en su artículo 13 que rese:

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

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

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

III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios - que, para la explotación de cualquier tipo de recursos están 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 patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de la 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 los trabajadores -
Agricultores.

El artículo 18 establece lo siguiente:

Artículo 18.- En tanto no se expidan los decretos a que se refiere el artículo 15, los sujetos de aseguramiento en el --
comprendidos podrán ser incorporados al régimen en los términos previstos en el capítulo VIII del presente título.

En la redacción de estos dos artículos se desprende que la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, es aplicable tanto en grupos campesinos con diversas situaciones jurídicas en

no a grupos urbanos, señalados en las fracciones I, VI y última párrafo del artículo 13. Dicho artículo menciona que se incorporará voluntariamente hasta que el Ejecutivo Federal expida el decreto que trate la incorporación específica, estableciendo las modalidades adecuadas al caso.

Independientemente de lo anterior, existen grupos campesinos y urbanos, comprendidos en alguna de las fracciones del numeral mencionado que tienen verdadero interés de pertenecer al régimen obligatorio del Seguro Social y que de acuerdo con la resolución comentada sería necesario que esperasen la publicación del consiguiente decreto, por lo que el legislado previendo tales situaciones les da la solución por medio de la incorporación voluntaria al régimen de acuerdo con lo consignado en el artículo 13 del citado ordenamiento.

El objeto de esta tesis es analizar exclusivamente la incorporación voluntaria de los grupos urbanos por lo que únicamente hemos mencionado las fracciones del artículo 13 que se refieren a grupos campesinos, con el objeto de destacar la importancia que esta nueva figura tiene en el desarrollo del seguro social mexicano.

Como se desprende de lo hasta aquí comentado, la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, siempre se aplica a grupos que tienen una situación especial y que para llegar a su aseguramiento es necesario realizar una serie de

de estudios no requeridos en las incorporaciones obligatorias.

Los estudios que se realizan para culminar con la incorporación del grupo a asegurar, son los siguientes:

1.- Estudio socio-económico, tiene como finalidad establecer el número posible de derechohabientes, su localización, actividad principal, nivel cultural, ingresos aproximados por -- asegurado, situación económica de la región en donde se encuentra el grupo a incorporar, así como las comunicaciones con que cuenta dicha zona.

2.- Estudio técnico jurídico. Consiste en el análisis de la situación jurídica del grupo a incorporar, a fin de establecer el régimen que le sea aplicable, es decir, si su incorporación puede llevarse al cabo dentro del régimen obligatorio, aplicándole todo el esquema legal; como incorporación voluntaria con esquema completo o reducido; o finalmente dentro del régimen voluntario, para los efectos de la aplicación del seguro facultativo.

Este análisis permite precisar si ha de tenerse en consideración alguna situación jurídica específica en el momento de la celebración de los convenios correspondientes o la publicación de la reglamentación respectiva, a fin de que, como sucede en el caso de contratos colectivos de trabajo, queden perfectamente salvaguardados los derechos de los trabajadores, derivados

de la obligación del patrón respectivo al otorgamiento de prestaciones iguales o superiores a las de la Ley del Seguro Social, cumpliendo con lo estipulado en el artículo 28 de la Ley del Seguro Social.

3.- Estudio presupuestal de ingresos y egresos. Mediante el conocimiento de los ingresos de las personas cuya incorporación se proyecta, se formulan los ingresos aproximados que por dichos grupos el Instituto tendrá por concepto de cuotas y de los egresos que razonablemente se calculen, de acuerdo al costo por derechohabientes, utilizando los factores de crecimiento de población por asegurado que maneja el Instituto.

Con esos estudios el Instituto se encuentra en posibilidad de conocer la situación financiera que represente la incorporación de nuevos grupos y en algunos casos permitirá la toma de decisiones.

4.- Estudio técnico médico de planeación y supervisión.- La localización de los centros de trabajo y lugares de residencia de los grupos a incorporar, permite al Instituto hacer la regionalización de los servicios médicos, estableciendo las cargas que la incorporación significará para las unidades médicas en operación y en su caso, decide la creación de nuevas, utilizando para ello los recursos que existan en la región o construyendo las necesarias de acuerdo con las opiniones de las dependencias establecidas para tal efecto.

3.- Estudio administrativo.- Tiene por finalidad establecer los procedimientos necesarios para que la aplicación del reglamento o convenio sea ágil, sobre todo en lo que se refiere a los movimientos de afiliación de los asegurados, control de vigencia de sus derechos, sobre de cuotas y demás aspectos administrativos propios del aseguramiento.

Una vez obtenidos los resultados de estos estudios se determina si es conveniente manejar la incorporación por medio de celebración de convenios o proponer al Ejecutivo Federal la publicación de un reglamento que contenga las modalidades y demás aspectos propios de dicha incorporación, consignándose fundamentalmente el marco de aseguramiento al que estarán sujetas las personas a que se refieran; las bases para el cálculo de cuotas; la forma de pago y en su caso, las garantías que permitan al Instituto el cobro oportuno de las mismas. Finalmente se establece el alcance y forma de la prestación de los servicios médicos de acuerdo con las variantes que el Instituto haya determinado con bases a sus propios recursos.

Si la incorporación debe realizarse por medio de la celebración de convenio, se efectuarán las pláticas correspondientes y en su oportunidad se procederá a la firma de los mismos. Si se estima que lo aconsejable es que el Ejecutivo Federal lo reglamente, ello se hará de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos legales de la materia.

**TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM**

3.- TRABAJADORES DOMESTICOS.

Nuestra legislación laboral considera a los trabajadores domésticos como asalariados y los ubica en su título sexto que se refiere a los trabajos especiales.

El trabajador doméstico tiene características diferentes al resto de los trabajadores asalariados. En la mayoría de los casos recibe alimentación y habitación en la casa de su empleador y sus jornadas de trabajo no se ajustan a la duración de los demás asalariados. Por eso los artículos 133 y 134 de la Ley Fedg ral del Trabajo, disponen respectivamente que los trabajadores - domésticos deberán disfrutar de reposos suficientes para tomar - su alimentación y de descanso durante la noche y salvo lo expresamente pactado, la retribución del doméstico comprende, además el pago efectivo, los alimentos y habitación se estimarán equivalentes al 50% del salario que se pague en efectivo.

Otros numerales de la Ley mencionada, establecen las bases sobre las cuales los patrones deberán tratar a sus domésticos, las condiciones higiénicas de las habitaciones que les proporcionen, así como alimentación, siendo obligación del empleador propiciar su educación y contribuir económicamente a las enfermedades o muerte de estos trabajadores.

Debido a todas las particularidades que tiene el gremio-

domésticos, tanto culturales como económicas, así como las condiciones socio-económicas de sus patrones y del propio país, el legislador estimó que aún no es conveniente incorporarlo al régimen obligatorio del seguro social; pero establece las normas jurídicas necesarias para lograrlo en una forma voluntaria, al través de la "incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, en los términos de los artículos 203 a 205 de la Ley del Seguro Social, que dicen:

Artículo 203.- En tanto no se expidan los decretos relativos, la incorporación al régimen obligatorio del Seguro Social de los trabajadores a que se refiere esta sección, se hará a solicitud del patrón a quien presten sus servicios.

Artículo 204.- Efectuada la afiliación de estos trabajadores, solo procederá su baja al régimen obligatorio, cuando termine la relación de trabajo con el patrón que lo inscribió y éste lo comunique al Instituto.

Artículo 205.- Los patrones enterarán las cuotas obrero-patronales por bimestres anticipados.

En esta forma y mientras no se expidan los decretos que declaren la obligatoriedad de inscribir en el Seguro Social a los trabajadores domésticos, podrán quedar protegidos los que sus patrones lo determinen voluntariamente. El Ejecutivo Federal expidió el "Reglamento para la incorporación voluntaria al régi-

man obligatorio del Seguro Social de los trabajadores domésticos que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de agosto de 1973, mismo que analizaré en las páginas siguientes

Estimo de especial interés conocer los considerandos de dicho reglamento, por estar plasmado en ello las razones que animan al legislador y saber el espíritu de tal ordenamiento, por lo que a continuación les reproduzco:

CONSIDERANDOS:

Que dentro de los distintos grupos de trabajadores asalariados en el país, el de los domésticos es uno de los que se encuentran más carentes de protección, no obstante el importante número de personas que lo componen.

Que mediante la Ley del Seguro Social, el Gobierno Federal se ha propuesto elevar los elementos de bienestar social a los sectores más necesitados de la población, a fin de disminuir las carencias de esos grupos.

Que conforme a esa política de extensión y de conformidad con lo ordenado en el último párrafo del artículo 13 de la Ley del Seguro Social, el Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, deberá determinar por Decreto las modalidades y fecha de implantación del Régimen Obligatorio del Seguro Social en favor de los trabajadores domésticos.

Que no dándose aún las condiciones necesarias que permitan expedir el Decreto antes mencionado, pero siendo indispensable iniciar la protección del mayor número posible de dichos trabajadores, a través de su incorporación voluntaria al Régimen -- Obligatorio del Seguro Social, se requiere que en uso de la facultad reglamentaria el Ejecutivo de la Unión emita las disposiciones que faciliten el aseguramiento de estos trabajadores, ya que las circunstancias concretas y propias del trabajo doméstico y la naturaleza voluntaria de la incorporación hacen indispensable introducir modalidades en el disfrute de las prestaciones y en el pago de las cuotas que permitan su implantación y eficaz funcionamiento.

Que los estudios previos relativos a la incorporación -- voluntaria al régimen obligatorio de los trabajadores domésticos demuestran que la capacidad instalada de los cuidados médicos es suficiente y que por lo tanto no se compromete la eficacia de -- los servicios que el Instituto proporciona a los asegurados en -- el régimen obligatorio.

El Reglamento mencionado en su capítulo de Disposiciones Generales, define a los trabajadores domésticos en los mismos -- términos del artículo 331 de la Ley Federal del Trabajo, al disponer que son aquellos que prestan servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia.

Establase también que la incorporación voluntaria de estos trabajadores se hará a solicitud expresa del patrón a quien presten sus servicios y con ello queden relevados los patronos - del cumplimiento de las obligaciones que de la misma naturaleza establase a su cargo la Ley Federal del Trabajo.

En el mismo capítulo se señala que esta incorporación voluntaria comprende los seguros de:

- I.- Riesgos de trabajo,
- II.- Enfermedades y maternidad,
- III.- Invalidas, vejes, cesantía en edad avanzada y muerte
- IV.- Guarderías para hijos de aseguradas.

Con el fin de evitar que mediante la incorporación voluntaria se pretendiera fraudulentamente incorporar a personas que hayan sufrido algún siniestro, por la realización de los riesgos que protege al seguro obligatorio se establecen requisitos de -- inscripción y plazos de espera para el disfrute de las prestaciones en especie.

En su parte relativa, el Reglamento prevé que los sujetos de aseguramiento cotizarán en grupos fijos y periodos comple

tos y que por lo tanto el salario base de cotización será el promedio que corresponda al grupo en que quede ubicado el salario mínimo general de la zona respectiva, sin embargo, el propio reglamento autoriza a los patronos para inscribir a sus trabajadores en grupos superiores.

Si el trabajador es inscrito en el grupo que corresponde al salario mínimo, el patrón pagará íntegramente y por su cuenta mensualmente, las cuotas obrero-patronales respectivas. También podrá hacerlo por semestres o anualidades anticipadas.

El Reglamento relativo ordena que la mora patronal no dará origen a la suspensión de servicios y demás prestaciones a -- que tenga derecho el asegurado y sus beneficiarios, si dicha mora es menor de tres meses consecutivos.

El Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, estableció como primer período de inscripción de los trabajadores domésticos, los meses de octubre y noviembre de 1973, quedando inscritos durante el mismo 2149 trabajadores, lo que con sus beneficiarios legales sumaron alrededor de 8,000 derecho habientes, el segundo período de inscripción fué durante los meses de abril y mayo de 1975.

4.- DE LOS TRABAJADORES EN INDUSTRIAS FAMILIARES Y DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES, COMO PROFESIONALES, COMERCIANTES EN PEQUEÑO, ARTESANOS Y DEMÁS TRABAJADORES NO ASALARIADOS.

La incorporación al régimen obligatorio del seguro social de los trabajadores en industrias familiares, trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás no asalariados, implica una serie de dificultades difíciles de superar; tanto por la ausencia de patrón a quién atribuirle las obligaciones relativas a la afiliación, retención y pago de aportaciones, la gran diversidad de actividades a que se dedican estos trabajadores, sus diferentes estatus socioeconómicos y culturales, el grado de desempleo o permanencia en sus actividades; así como la posible insuficiencia de sistemas administrativos dentro de la institución, que regulen estas incorporaciones, hizo necesario que se le diera trato especial a esta especie de incorporación.

Lo anterior no sólo constituye un problema más de nuestra realidad nacional, sino es parte de la problemática de los países latinoamericanos por lo que en la VIII Conferencia Interamericana, fué ampliamente tratado y se emitió la resolución CISS núm. 87, cuyos principales objetivos fueron:

1.- Proceder a la revisión de las estructuras administrativas de las instituciones de seguros sociales actuales, a fin de que su funcionamiento pueda responder adecuadamente a las exigencias de una extensión y aplicación efectiva, al sector de los

trabajadores independientes. Dentro de los propósitos de la revisión se debe considerar:

a).- La necesidad de imprimirle un mayor dinamismo a la política de extensiones,

b).- La necesidad de contar con un sistema administrativo lo suficientemente flexible para adaptarse dentro de una extensión obligatoria, a las modalidades y realidades de los diversos grupos de trabajadores independientes.

2.- Considerar como parte de la política y la realización de las extensiones, la necesidad de preparar a la comunidad para recibir y aceptar la seguridad social, mediante programas de divulgación y educación adecuadas a tal fin.

3.- Promover la creación de mecanismos de coordinación con otras instituciones, a efecto de facilitar los procesos administrativos de la afiliación y el posterior control de los asegurados, recomendando en la medida en que sea posible utilizar los recursos propios y los de otros organismos, en materia de sistemas mecanizados a fin de intercambiar la información necesaria a un eficiente sistema de afiliación y control de asegurados.

4.- Utilizar todos los medios posibles dentro de las técnicas administrativas para contar con elementos de juicio necesarios para la fijación de las cotizaciones que deben pagar --

los trabajadores independientes.

Cuando no pueda obtenerse información fehaciente acerca de los ingresos de los trabajadores, puede utilizarse el sistema de salario de referencia o adoptarse una fórmula financiera que responda a la realidad laboral y de producción del respectivo sector de actividades independientes.

5.- Revisar los sistemas vigentes de control en las instituciones de seguros sociales, a fin de adaptarlos a las nuevas modalidades de relación que introduce el sector de los trabajadores independientes.

6.- Debido a la problemática presentada en los párrafos anteriores, fue necesario aprovechar la experiencia obtenida con el funcionamiento del seguro social en México, así como realizar una serie de estudios tendientes a determinar las principales actividades de independientes, el número de personas dependientes de los mismos, sus ingresos, la planificación médica para la atención a sus derechohabientes y a los procedimientos para su afiliación y pago de cuotas y prestaciones que se les proporcionarían.

La determinación de los ingresos reales de cada uno de los grupos que forman este sector, es un problema significativo ya que cualquiera que sea el monto de la cuota que se fije para extenderles la seguridad social, el problema esencial es el de

solucionar sobre que ingreso se debe calcular y cobrar esa cuota; concretándose a dos opciones; la de determinar el ingreso -- real de la persona o utilizar un ingreso de referencia. Se consideró que la mejor forma es la de utilizar un sistema coléctico, -- uno sobre la base de ingresos reales, sustentado en la organización contributiva del país; y otro aplicar un ingreso de referencia a todos aquellos no definidos como causantes de impuestos, -- de escasos recursos y poca adherencia en la actividad.

También fué necesario realizar investigaciones que proporcionaron información básica sobre ingresos promedio, permanencia en la actividad distribución por edades, sexo, composición familiar, conducta en el pago de impuestos y actitud hacia el seguro social.

La información obtenida se concretó en las características generales que a continuación se mencionan:

- a).- Tienen ingresos variables no controlables ni comprobables.
- b).- Carecer de empleador de tipo convencional.
- c).- No están sujetos a disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.
- d).- No todos están definidos como sujetos de impuestos.

e).- La adherencia en actividades independientes es mayor o menor, según los niveles de ingresos y ocupación (empleo o desempleo).

f).- Tienen necesidad de los servicios médicos y de la ayuda para gastos de funerales.

g).- Necesitan la pensión por vejes, pero no se justifica el pago de los subsidios por incapacidad o enfermedad.

De todos estos análisis y evaluaciones, el Instituto llegó a las siguientes conclusiones:

1a.- Los servicios médicos, tanto en recursos humanos como materiales, garantizaban una atención médica integral para -- los trabajadores independientes que optasen incorporarse por la vía voluntaria al régimen obligatorio.

2a.- Las cuotas serían fijadas en función de los niveles de promedio de ingresos de grandes conjuntos y en los casos de grupos de recursos limitados y no controlables, sobre la base de relaciones de referencia.

3a.- No fue necesaria una infraestructura administrativa especial para el control en este aspecto de este sector, ya que era factible asimilarlos con poca dificultad a la estructura y sistemas vigentes.

Los resultados satisfactorios que dieron los estudios -- realizados, determinó que en la Ley actual se incluyera la incorporación de estos grupos en la sección tercera del citado Capítulo VIII de nuestro ordenamiento del Seguro Social, la normativa de esta incorporación se encuentra contenida en los artículos -- que se insertarán a continuación.

Artículo 206.- La incorporación voluntaria de los trabajadores a que se refiere la presente sección, se sujetará a las siguientes modalidades.

I.- Podrá efectuarse en forma individual a solicitud por escrito del sujeto interesado;

II.- El asegurado pagará íntegramente las cuotas obrero - patronales por bimestres anticipado., salvo los casos en que pague con el instituto la periodicidad del pago de plazos distintos y.

III.- El aseguramiento comprende las prestaciones en especie del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, disminuyéndose las cuotas obrero patronales en la proporción correspondiente a los subsidios. Así mismo comprende las prestaciones del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Artículo 207.- Cuando el sujeto de aseguramiento deje de cubrir las cuotas correspondientes a dos bimestres consecutivos,

se suspenderá el otorgamiento de las prestaciones relativas, independientemente de instaurar el procedimiento administrativo de ejecución, a efecto de satisfacer el interés público de que continúe dentro del régimen del seguro social.

Artículo 206.- Con la conformidad de los trabajadores independientes, el instituto podrá convenir con empresas, instituciones de crédito o autoridades con las que aquellos tengan relaciones comerciales o jurídicas derivadas de su actividad, que dichas entidades sean las que retengan y enteren las cuotas correspondientes, caso en el cual éstas serán solidariamente responsables.

Artículo 208.- A propuesta del Instituto, el Ejecutivo Federal podrá determinar el establecimiento de modalidades en los términos fijados por las fracciones II a VI del artículo 17 de esta Ley, para la incorporación voluntaria de los trabajadores independientes al régimen obligatorio del seguro social.

En la actualidad aún no ha sido publicado el Reglamento correspondiente, sin embargo se han realizado varias incorporaciones con modalidades particulares, de acuerdo con la situación socio-económica del grupo y estas incorporaciones se han logrado mediante la celebración de convenios, siempre con grupos de trabajadores independientes debidamente organizados.

8.- DE LOS PATRONES PERSONAS FISICAS.

La sección quinta del capítulo correspondiente a la incorporación voluntaria, establece las reglas generales que deben aplicarse para el aseguramiento de los patronos personas físicas comprendidas en la fracción VI del artículo 13 y son:

Artículo 215.- En tanto no se expidan los decretos relativos, la incorporación al régimen obligatorio del seguro social de los patronos personas físicas con trabajadores a su servicio a que se refiere esta sección, se hará a solicitud del interesado.

Artículo 216.- Aceptada la incorporación del patrón, éste quedará sujeto a las obligaciones y tendrá derecho a todas -- las prestaciones de los ramos de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad e invalidez, vejez, cesantía en -- edad avanzada y muerte.

Artículo 217.- Los patronos personas físicas, con trabajadores a su servicio cotizarán en un grupo de salario superior al que corresponda a su trabajador de más alto salario y cubrirán íntegramente la cuota obrero patronal, efectuando los pagos correspondientes en la misma forma y términos que los relativos a sus trabajadores.

Artículo 218.- Cuando el patrón asegurado deje de cubrir

las cuotas correspondientes a dos bimestres consecutivos, se --- suspenderá el otorgamiento de las prestaciones relativas, inde-- pendentemente de instaurar el procedimiento administrativo de - ejecución, a efecto de satisfacer el interés público de que con-- tinúe dentro del régimen del seguro social.

Con base en el artículo anterior, se elaboró el esquema de aseguramiento de los patrones personas físicas con trabajado-- res a su servicio que en términos generales es:

1.- Sujetos, quedan comprendidos dentro de este esquema-- las personas físicas que tengan trabajadores a su servicio cual-- quiera que sea su actividad o situación económica.

2.- Inscripción, la inscripción será a solicitud expresa del patrón persona física, formulada mediante los avisos de ins-- cripción respectivos, en las circunscripciones donde opera el Se-- guro Social. Períodos de primera inscripción: Meses de octubre-- y noviembre de 1973.

Los siguientes los fijan las autoridades superiores del Instituto.

3.- Reingresos, cuando se trate del reingreso de un pa-- trón física por vía de la inscripción voluntaria al régimen obli-- gatorio, se observarán las reglas siguientes:

Si el patrón tiene una densidad mínima de cotización cog-
sistente en dieciséis semanas pagadas dentro de los seis meses --
inmediatos anteriores a la fecha de ingreso, esta podrá efectuar
se en cualquier época del año, sin que tenga que esperar los pe-
ríodos de incorporación que fije el Instituto.

Si el patrón carece del registro indicado, sólo podrá --
reingresar en los períodos correspondientes que el propio Insti-
tuto fije.

Si se trata de la inscripción al citado régimen volunta-
rio de un patrón que hubiere estado anteriormente asegurado como
trabajador en el régimen obligatorio, se operará conforme a la -
densidad de cotización que registre.

4.- Afiliación, aviso de inscripción.

En todos los casos los patrones personas físicas deberán
inscribirse como asegurados, aún cuando ya se encuentren regis-
trados en el Instituto como patrones.

Los servicios de Afiliación Vigencia asignarán a cada pa-
trón el número de afiliación, en la inteligencia de que a este -
se le deberá adicionar el módulo diferenciador que le correspon-
da a su calidad.

El aviso de inscripción debe contener entre otros datos-

los siguientes:

Nombre del patrón, persona física,

Domicilio de su negociación,

Número de su registro patronal.

Grupos de salario de cotización que corresponda a su trabajo de más alto salario.

Si el patrón persona física ha sido ya inscrito en el -- Seguro Social, como trabajador, deberá anotar en el aviso respectivo el número de afiliación que se le hubiere asignado. En este caso los servicios afiliación-vigencia deberán agregar a ese número el módulo diferenciador que permita calificar la calidad de aseguramiento.

5.- Seguros que comprenda, este esquema de aseguramiento contempla los siguientes seguros:

Riesgos de trabajo

Enfermedades y maternidad e I.V.C.N.

6.- Prestaciones, esta categoría de asegurado tendrá de-

recho a las prestaciones que para cada uno de los seguros citados en el punto anterior señala la Ley del Seguro Social correspondientes al régimen obligatorio a excepción a la que se refiere el disfrute de prestaciones en especie, el seguro de enfermedades y maternidad, las cuales se otorgarán al asegurado después de transcurridos 30 días calendario, contados a partir de la fecha en que se acepte su inscripción.

Cuando se trate del reingreso de un patrón por la vía de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, podrá disfrutar de las prestaciones en especie a partir de la fecha del reingreso, si tiene una densidad mínima de cotizaciones de 16 semanas pagadas de cuotas obrero-patronales dentro de los 6 meses inmediatos anteriores. La misma regla se observará cuando se trate de la inscripción voluntaria de un patrón anteriormente asegurado como trabajador en el régimen obligatorio.

Para el otorgamiento de las demás prestaciones a que se refiere la Ley del Seguro Social, el asegurado para su disfrute deberá de cumplir con los tiempos de espera y demás requisitos que la propia Ley establece.

Cuando el patrón asegurado incurra en mora de dos bimestres consecutivos, se suspenderán las prestaciones relativas.

7.- Beneficiarios, serán beneficiarios del asegurado los que señala la Ley del Seguro social y para su registro como te--

los deberá cumplir los requisitos que señala la misma y sus reglamentos.

8.- Pago de costas, quedan exclusivamente a cargo de los patronos las costas obrero-patronales de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad e I.V.C.N.

9.- Bajas, la baja de este tipo de asegurados sólo proce-
derá cuando deje de tener las características que originaron su
aseguramiento.

Por acuerdo del Consejo Técnico del Instituto, se esta-
bleció como primer período de inscripción los meses de octubre y
noviembre de 1973, habiéndose inscrito 1262 patronos personas fí-
sicas, que sumados a sus beneficiarios legales, son aproxima-
damente 4,600 derechohabientes.

6.- DE OTRAS INCORPORACIONES VOLUNTARIAS.

Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social el instrum-
ento básico de la Seguridad Social sin perjuicio de los siste-
mas creados por otros ordenamientos, tiene como objetivo primor-
dial extender el seguro social al mayor número de habitantes de
la nación y para esto en un momento dado, puede coordinarse o ay-
udiar a los otros organismos de seguros sociales existentes en
el país.

Entre las instituciones de seguro social más importantes se encuentra la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, creado por la Ley del mismo nombre, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, lo cual es aplicable a los trabajadores considerados de base o permanentes del servicio civil de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, a los trabajadores de los organismos públicos que por Ley o acuerdo del Ejecutivo Federal sean incorporados a su régimen y a los de las instituciones y organismos públicos citados expresamente en dicha Ley. Independientemente de todo lo mencionado en este párrafo, existen trabajadores al servicio de diversas instituciones y organismos públicos que no se hallan protegidos por esquemas de seguridad social y también existen grupos que por su naturaleza no quedan comprendidos dentro de ninguno de los ordenamientos jurídicos citados como son los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales y municipales. Por todo ello se creó la sección sexta -- del capítulo VIII de la Ley del Seguro Social, la cual trata en los siguientes artículos todo lo referente a esta especie de incorporación voluntaria.

Artículo 219.- Las personas que empleen las entidades federativas, estatales o municipales o los organismos o instituciones descentralizadas, que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social, ni en los artículos 12 y 13 de esta Ley, ser incorporados voluntariamente al régimen obligatorio.

Artículo 220.- La incorporación a que se refiere el artículo anterior, podrá comprender a uno o más de los ramos del régimen obligatorio, con las modalidades que expresamente se pacten.

Artículo 221.- Para la incorporación de personas que --- prestan servicios a dependencias federales, será necesario la -- conformidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la - que quedará solidariamente obligada.

Artículo 222.- Tratándose de trabajadores al servicio de entidades o instituciones estatales o municipales, el pago de -- las cuotas se hará siempre con cargo a los subsidios o a las par -- ticipaciones que en ingresos federales correspondan a dichas entidades o instituciones.

Esta especie de incorporación siempre se maneja al tra-- vés de la celebración de un convenio en el cual se considerarán los siguientes aspectos.

I.- Riesgos protegidos, existen dos posibilidades.

a).- Esquema integral, que comprende todos los ramos que integran el régimen obligatorio del seguro social, con la cobertura de las cuotas correspondientes a tales seguros.

b).- Esquema reducido, que pueda comprender desde presta

ciones en especie en el seguro de enfermedades y maternidad, tanto para padecimientos por riesgos de trabajo como para los de origen no profesional, con pago de las cuotas correspondientes al seguro mencionado, calculadas en base a la tabla que se encuentra contenida en el artículo 114 de la Ley; hasta agregarle prestaciones en dinero ya sea subsidios o pensiones en enfermedades y maternidad o riesgos profesionales, o alguna otra combinación que las partes consideren convenientes; en estos casos es necesario que el Departamento Actuarial del Instituto haga el cálculo de las cuotas que se pagarán por la aplicación del convenio, en base a las prestaciones que otorgará el número de asegurados y beneficiarios legales y grupos de cotización en que se encuentran clasificados los primeros de acuerdo con los salarios que devengan.

II.- Grupos de Cotización.

El grupo de cotización se calcula conforme al salario real que perciben los trabajadores, en los términos del artículo 37, pero si las condiciones económicas del estado o municipio son muy limitadas, se puede pactar que el grupo de cotización sea el correspondiente al salario mínimo general en que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos haya ubicado a la región a que pertenezca el municipio donde se aplicará el convenio.

III.- Pago de Cuotas.

Se conviene con la entidad estatal o municipal que el pago de las cuotas lo realizará directamente la entidad respectiva con cargo a los subsidios e participaciones federales que le correspondan. En caso de que la entidad incurra en mora, dicho pago será exigible directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de los artículos 221 y 222, para lo cual se redactarán las cláusulas necesarias en tal sentido.

Debido a lo anterior es necesario que la H. Legislatura del Estado respectivo, expida un decreto en el que autorice al gobierno del estado o municipio a celebrar con el Instituto los convenios necesarios para el aseguramiento de los trabajadores correspondientes. Así mismo, en el decreto deberá facultarse a la entidad que vaya a convenir con el Instituto a que en caso de que incurra en mora en el pago de las cuotas, faculte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que pague directamente al Instituto la cantidad adecuada con cargo a los subsidios y participaciones de impuestos federales que le correspondan.

IV.- Modalidad especial en materia de servicios médicos.

El Instituto no otorgará traslados de enfermos a la clínica de adscripción ni visita médica domiciliaria a derechohabientes cuya residencia se encuentre en un municipio en el cual el Instituto no ha implantado servicios.

- Por tratarse de una incorporación voluntaria, los --

trabajadores sujetos de aseguramiento, deberá manifestar su conformidad, compareciendo a la celebración del convenio al través del secretario general de su sindicato, o en caso de no existir tal sindicato, por medio del representante común que elijan para tal efecto.

Otra vía de acceso al seguro social se encuentra con---- signada en el artículo 223 de la Ley, el cual dice:

Artículo 223.- Igualmente podrán incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio, en los términos establecidos por este capítulo, las personas que residan en municipios a los cuales no se hubiesen extendido aún dicho régimen.

Esto permite que los empleadores y trabajadores a su servicio que consideren conveniente que estos últimos gocen de los beneficios que otorga la Ley del Seguro Social y que sus centros de trabajo se encuentran ubicados en municipios donde aún no se han implantado los servicios de la seguridad social mexicana puedan afiliarse al régimen obligatorio del seguro social, gozando del esquema completo con las siguientes limitaciones.

a).- El traslado de accidentados o enfermos, del centro de trabajo a la clínica de adscripción del Instituto será con -- cargo a la empresa o a los propios trabajadores.

b).- Lo anterior se aplicará también en el caso de los--

derechahabientes que tengan sus domicilios en municipios en los cuales no se encuentra implantado el régimen obligatorio del seguro social y por la misma razón no gozarán de la visita médica-domiciliaria.

Las incorporaciones por artículo 223, se realizan por medio de la celebración de los convenios respectivos, en los cuales se pactan los aspectos mencionados para las incorporaciones de los empleados públicos a que se refieren los artículos 219 a 222 de la Ley.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- Alfonso Murillo Guerrero y Carlos Toledo Sánchez, La Nueva Ley Mexicana del Seguro Social, disposiciones que promuevan la extensión del régimen en el ámbito urbano: Congreso Interamericana Jurídico de la Seguridad Social, Acapulco, Méx. 25- 28-75 pág. 10.
- 2.- Armando Herrerías Tellería, Agustín Arias Lazo y Alfonso Murillo Guerrero, La Nueva Ley Del Seguro Social, sus antecedentes, logros y proyecciones, III, reunión de la Comisión regional americana jurídico social, julio de 1974, Lima Perú, pág. 47 y 48.
- 3.- Armando Herrerías Tellerías, Agustín Arias Lazo y Alfonso -- Murillo Guerrero, ob. cit. pág. 57.

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

1.- Si bien es cierto que el derecho de la seguridad social es producto de la necesidad que el hombre tiene de protección, no es sino hasta la parte alta de la Edad Media en que junto con el derecho del trabajo, empieza a insinuarse como parte de las exigencias del naciente movimiento obrero.

2.- Con el advenimiento de la Revolución Industrial toman características bien definidas las clases burguesas y proletaria y se generan como arma esencial de lucha de esta última el derecho del trabajo con el cual se confunde el derecho de la seguridad social.

3.- México es el primer país en el mundo que eleva a norma constitucional el derecho del trabajo y el derecho de seguridad social, creando en su Constitución de 1917 el apartado correspondiente a las Garantías Sociales, dándose un importantísimo avance para el logro de la justicia social tan necesaria a la humanidad.

4.- Como consecuencia de las dos grandes guerras mundiales, todas las naciones se han preocupado por llevar la seguridad social a los seres humanos, siendo su principal finalidad -- brindarles protección desde su nacimiento hasta su muerte y garantizarles el mínimo de seguridad económica que todo hombre por el hecho de serlo, requiere para lograr su felicidad.

5.- Las naciones americanas no han sido ajenas a ese proceso y se han preocupado por lograr la mayor seguridad social para sus pueblos, orientándose a administrar sus instituciones de seguros sociales por sistemas de unificación, consistiendo sus objetivos primordiales extenderse horizontal y verticalmente, -- principalmente a las clases campesinas y trabajadores independientes, creando para esto nuevos caminos jurídicos que les permitan realizar esos fines en el menor tiempo posible.

6.- La necesidad de la creación de un derecho social, en el que se le diera especial importancia a la seguridad social, -- fué fundamental para la caída de Porfirio Díaz y el advenimiento del movimiento armado de 1910, el cual culminó con la promulgación de la constitución de 1917, que fué la norma fundamental -- mas avanzada de su tiempo.

7.- Después de varias experiencias en materia de seguros sociales, se determinó la importancia nacional de los mismos y -- se reformó en ese sentido la fracción XXIX del artículo 173, estableciendo como facultad federal el legislar sobre seguros sociales; así se creó la Ley original del Seguro Social de 1942, -- que estaba encaminada a proteger primordialmente a la clase trabajadora y el Instituto Mexicano del Seguro Social como instru--

mento básico de la seguridad social, adoptándose el sistema de unificación o fusión.

8.- Durante su vigencia la Ley del Seguro Social fué reformada en varias ocasiones y en virtud de que la situación socio-económica del país, cambio considerablemente y en forma muy positiva el legislador promulgó otra Ley del Seguro Social, la cual crea un nuevo seguro, el de guarderías para hijos de asegurados, que mejora las prestaciones existentes y proporciona las bases jurídicas necesarias para lograr la extensión del seguro social a toda la población del país al través no sólo de los conductos normales sino aplicando nuevas figuras jurídicas como son la solidaridad social y la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social.

9.- Con la creación de la solidaridad social y la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, se abre la posibilidad a que varios sectores de la población urbana sub-urbana y rural, sean protegidos por nuestro sistema de seguros sociales, reafirmandose como instrumento redistributivo de la riqueza. Esto redunda en beneficio de grupos que hasta hace poco tiempo carecían de cualquier tipo de protección como son los trabajadores domésticos e independientes, la mayoría de ellos dado sus escasos recursos económicos y culturales, forman parte de la población que más necesita de la protección que otorga la Ley del Seguro Social.

Para que la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social fuese un instrumento eficaz de extensión del régimen, fué necesario crearla con las siguientes características.

10.- El ingreso al régimen obligatorio del seguro social sólo depende de la libre manifestación de la voluntad de las partes interesadas, su permanencia es obligatoria en virtud de el interés social que se tiene en que el mayor número de personas permanezcan amparadas por ese régimen.

11.- La incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social es elástica ya que el instituto puede determinar.

Los periodos de inscripción a determinados grupos, como los trabajadores domésticos y patronas personas físicas con empleados a su servicio; en otros grupos a los trabajadores del servicio público no protegidos, permanece constantemente abierta la posibilidad de su incorporación voluntaria.

El Instituto en algunos casos fija plazos de espera para el goce de prestaciones, en otros no establece esos plazos.

La incorporación voluntaria puede comprender la totalidad de los seguros que establece la Ley del Seguro Social o de-

terminares con esquema modificado.

Los procedimientos para lograr un tipo la de incorporación voluntaria puedan ser establecidos al través de reglamentos, instructivos o convenios.

12.- Las diferentes formas que adapta la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social mencionadas en la conclusión que antecede, no es por mero capricho del Instituto sino como resultado de los estudios sociales, económicos, culturales, políticos, jurídicos y actuariales, que se realizan de los grupos a incorporar y específicamente en cada caso.

13.- La única limitante que tiene la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social es que no proceda cuando pueda comprometer los derechos adquiridos o por adquirir del asegurado en el régimen obligatorio.

14.- Debido a las características que posee la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social, esa figura es un instrumento práctico en la extensión de régimen en el ámbito urbano, así se han logrado incorporaciones de trabajadores domésticos, patronos personas físicas, trabajadores independientes, trabajadores al servicio de gobiernos de estados, municipios y organismos descentralizados y de trabajadores cuyos centros de trabajo se encuentran ubicados en municipios en los que no existen servicios médicos del Instituto.

15.- Por lo anterior es conveniente que el Instituto Mexicano del Seguro Social dé a conocer al público por medio de los instrumentos de difusión a su alcance, las múltiples aplicaciones que la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social tiene en materia de extensión del régimen, para que grupos interesados en quedar protegidos por el seguro social, puedan hacer uso de tan gran beneficio.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

- 1.- Arce Cano Gustavo, Los Seguros Sociales en México.
- 2.- Aristóteles, Obras Filológicas, Clásicos Jackson, vol 1.
- 3.- Braña Garduño Francisco, Nueva Ley y Reglamentos del Seguro-Social, Confederación Patronal de la República Mexicana, México, 1972.
- 4.- De la Cueva Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ed Porrúa, 1972, pág. 5 y 6.
- 5.- Etala Juan José, Derecho de la Seguridad Social.
- 6.- García Fernando Augusto, Fundamentos Eticos de la Seguridad-Social.
- 7.- González Blakaller Ciro, Síntesis de Historia Universal.
- 8.- Henri Pierrenne, Historia Económica y Social de la Edad Media
- 9.- Klímko Colomer, Historia de la Filosofía. Ed. Labor, S.A., - 3a, Ed.
- 10.- Romero García Fernando, Diario de los Debates del Congreso - Constituyente de 1916, 1917, México, S.A.
- 11.- Sepúlveda Cesar, Derecho Internacional Público.
- 12.- Silva Herzog Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana
- 13.- Trueta Urbina Alberto, el Artículo 123, México, 1944, El Nuevo artículo 123. México, 1962, Nuevo Derecho del Trabajo, -- Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Ed. Porrúa, 16. Edición.
- 14.- Vargas Montoya Samuel, Historia de las Doctrinas Filosóficas Ed. Porrúa, 1965.
- 15.- Informe de la Mesa Redonda sobre reformas legislativas reciente y su aplicación en la administración, financiamiento y extensión de la seguridad social, Lima Perú, 22-25 de julio de 1974.
- 15.- Instituto Mexicano del Seguro Social, El Seguro Social en México, México, 1943.

- 16.- Instituto Mexicano del Seguro Social, La Nueva Ley Mexicana del Seguro Social, Disposiciones que Promueven la Extensión del Régimen en el ámbito urbano, Congreso Interamericano -- Jurídico de la Seguridad Social, Acapulco, México, 75-26/75 Lic. Alfonso Murillo Guerrero y Carlos Toledo Sánchez.
- 17.- Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Reformas Legislativas, Evolución y tendencias de la Seguridad Social en las Américas, 1971, 1974.
- 18.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 19.- La Nueva Ley Mexicana del Seguro Social, sus antecedentes, logros y proyectos, Lic. Armando Herrerías Tellería, Lic. - Agustín Arias Laso y Lic. Alfonso Murillo Guerrero.
- 20.- III Reunión de la Comisión Regional Americana Jurídico Social, Reformas Legislativas recientes y su aplicación en la Administración, Financiamiento y Extensión de la Seguridad Social.
- 21.- Legislación Consultada.
- 22.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 23.- Ley Original del Seguro Social del 19 de enero de 1943.
- 24.- Código del Seguro Social, Ed. José Rodríguez Sandoval, Monterrey, N.L., México, 80, Ed. 1964.
- 25.- Ley del Seguro Social del 10, de abril de 1973, IMSS, 1973.
- 26.- Ley del Seguro Social IMSS, 1975.
- 27.- Código Fiscal de la Federación.