

827
28j

**Universidad Nacional Autónoma
de México**



Facultad de Derecho

**Las Entidades Paraestatales que imparten
Seguridad Social en México.**

T E S I S

**Que para obtener el título de
Licenciado en Derecho**

presenta

ARNULFO WEBSTER SAYNES



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARÍA AUXILIAR DE
EXÁMENES PROFESIONALES 1988**

México, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.- Origen.

El hombre, diminuto ser de la naturaleza, en todo su devenir histórico ha tenido que luchar contra sus diversos fenómenos tratando de interpretarla para poder sobrevivir; y lo ha logrado, no con ese único fin, sino concomitantemente para superarse, para mejorar y sentir cada vez menos los fenómenos que lo perjudican, al tiempo que aprovecha cada vez más los que lo benefician, que los tiene sin medida. Esto es, aunque diminuto el hombre, gobierna a la naturaleza, en cuanto que la entiende, como dice Bacon (1).

El hombre, pues, en tanto sea tal, es decir, ser racional, ser pensante, seguirá preocupado y tratará de interpretar los múltiples riesgos que lo rodean y lo colocan en constante estado de incertidumbre, de necesidad. Tendrá siempre un sentimiento de angustia por su existencia. Su sino es nacer, crecer, reproducir, morir; y sin embargo lucha porque esto último no ocurra; teme a la vejez al tiempo que desea llegar a ella; se aferra a la vida procurándose los mejores medios que están a su alcance o bien, descubre e inventa los que estima necesarios para prolongarla; trata de evitarse accidentes; se protege contra enfermedades; se cura éstas cuando fatalmente tienen que darse. Accidentes, enfermedades, invalidez, vejez, muerte, son los grandes infortunios de la vida. Evitarlos o atenuar sus consecuencias ha sido la lucha incesante del hombre por diversos medios o sistemas que cada vez ha venido mejorando, perfeccionando.

Uno de los sistemas, medios, formas, que ha ideado el hombre para estos fines, es el de la seguridad, lo opuesto precisamente al estado de ánimo que provocan los riesgos por los que atraviesa en su lucha permanente por su subsistencia, por su sobrevivencia, por su existencia plena, que es su último fin. Porque seguridad es calidad de seguro, certidumbre, certeza (2).

El sistema mencionado, ha evolucionado como consecuencia del incesante afán de superación que ya dijimos tiene el hombre, hasta presentarse en nuevos días, ya propiamente como una institución en dos grandes ramas; la seguridad individual o privada y la seguridad social; cada una con características propias, perfectamente definidas.

- Notas al final de cada capítulo.

Las primeras medidas que se adoptaron para sentir menos los efectos - de los infortunios de la vida, consistieron en los esfuerzos que el propio individuo interesado realizaba para protegerse y proteger a los seres con los - que se sentía más íntimamente ligado: los hijos, los padres, el cónyuge. Esto es, en un principio las medidas sólo satisfacieron necesidades individuales o familiares; y más adelante las de los integrantes de la tribu. Y cuando el - hombre ya no se dedicó nada más a la caza, a la pesca, a la ganadería o a la agricultura, sino también a las artes y a algunos oficios, se unió con los demás compañeros que desarrollaban actividad similar, para ayudarse mutuamente, sobre todo en el infortunio de la muerte, proporcionándose entre ellos, los medios para sufragar los gastos de entierro y para que la esposa e hijos del compañero desaparecido, pudiera atender sus necesidades más apremiantes. Esta - institución se conoció en Roma con el nombre de Collegia Upificum, que parece que se remonta al reinado de Numa Pompilio (de 715 a 673 a.c.) que reunió a los artesanos en gremios o asociaciones, de acuerdo con las artes u oficios - que profesaban.

Al realizarse la vida en común en las ciudades, la demanda de satisfactores para las necesidades ideó, para el aumento de la producción, la división del trabajo o especialización de la mano de obra que provocó la creación de distintos oficios. Esta circunstancia motivó que los hombres que trabajaban sobre una misma especialización integraran organizaciones para la defensa de sus intereses comunes, mediante asistencia en caso de enfermedad, muerte, - horfandad, viudez o total desamparo, en gremios o "guildas" como fueron denominadas en el Norte de Europa; y también "cholas". Luego, al extenderse las relaciones comerciales con otros pueblos, sobre todo por la vía marítima, los se rios estragos que origina este medio de transporte motivaron que sus usuarios buscaran la manera de que no les resultaran tan perjudicial y encontraron el - reparto del riesgo y la solidaridad en la cobertura. Esto es, se ideó una for ma de garantizar la recuperación del valor del bien en caso de avería, median te la aportación de cuotas de todos los interesados para cubrir el bien perdi do o afectado.

Es un buen antecedente histórico el hecho que acabamos de apuntar, - pues nos muestra algunas características que ya son similares al sistema de -

seguridad de nuestros días. Por otro lado, la ayuda mutua, base de las Collegia Upificum y de las cofradías o gremios, la vemos funcionar en forma algo -- más organizada.

Ahora bien, se tiene conocimiento que las primeras compañías que ya actuaron propiamente como institución de seguridad, aparecieron ante el impacto -- que causó el incendio de Londres en 1667. Las compañías dedicadas al ramo de -- seguro organizaron cuerpos de bomberos por su propia cuenta para combatir incendios, en las casas que tuvieran en sus fachadas chapa de asegurada (3).

Luis B. de Lugo nos informa que a partir del Siglo XVII se estableció -- el sistema de seguros con bases científicas y técnicas, utilizando ya los cálculos de las probabilidades y la ley de los grandes números (4), elementos esenciales con los que se rigió el sistema en la actualidad.

Los efectos naturales que asechan al hombre poco a poco van desapareciendo o, cuando menos, se van atenuando por el constante estudio y conocimiento de las causas que los provocan, adoptando diversas medidas, entre ellas la -- de previsión de los daños. Por eso Luis B. de Lugo dice que "el seguro es la -- institución de previsión por excelencia para la protección de las necesidades y consecuencias dañosas" (5). Pero también parece que de cuando en cuando las -- grandes catástrofes sacuden al hombre; como que lo obligan a marchar en forma -- más acelerada para encontrar mejores medios que las impidan o por lo menos que sus efectos no sean tan terribles, tan perjudiciales, que permitan al hombre reponerse, recuperarse para continuar su lucha por su sobrevivencia y superación.

Vemos por ejemplo en la materia que nos ocupa, otro caso alarmante, -- la catástrofe agrícola que sufrió Francia por una severa tormenta en 1788. Sobre este siniestro Benjamín Franklin expuso a su corresponsal en ese país su -- preocupación por la agricultura y le hizo ver que "... sería conveniente el establecimiento de una oficina de seguros para proteger a las fincas contra los -- daños que puedan sufrir por tormentas, heladas, insectos, etc... Una pequeña -- suma pagadera entre un grupo podría compensar esas pérdidas y evitar mucha pobreza y sufrimiento..." (6).

Una mera ayuda mutua entre todos los interesados por protegerse contra las adversidades propias de la actividad agrícola, mediante el pago de una cuota. Es un antecedente remoto del seguro agrícola que ahora funciona con una mejor técnica, convertido en el instrumento de protección y garantía para los -- que se dedican a la actividad productiva más aleatoria y de siempre la más indispensable y vital.

El sistema cada vez va ampliando su campo de aplicación a otros riesgos y ha venido perfeccionándose de tal suerte que en la actualidad es una verdadera institución jurídica con características perfectamente definidas y propias en las que encontramos elementos fundamentales que forman un triángulo alrededor del cual gira la propia institución: el mutualismo, el cálculo de probabilidad y la ley de los grandes números; elementos de entre los cuales vemos el que le dió origen al sistema, el mutualismo, ahora ya técnicamente organizado; -- que consiste en repartir equitativamente entre todos los individuos que integran el grupo protegido, las pérdidas que sufre uno de ellos y que por sí solo no podría soportar. "Así --dice el maestro González Díaz Lombardo-- se hacen insensibles sus efectos, en la medida de lo posible... La mutualidad significa -- asociación, organización y acción resultante de la conjunción de esfuerzos para obtener un provecho recíproco" (7).

Para finalizar este apartado podemos afirmar que el sistema de seguridad, como dijimos, lo opuesto precisamente al estado de inseguridad, de incertidumbre, de necesidad; al sentimiento de angustia que tiene el hombre por su existencia, es el único medio eficaz que ha encontrado para liberarse de la tiranía del azar; sistema que si bien no evita siempre los daños, si no los elimina de plano, sí hace que se sientan menos; disminuye la angustia y la necesidad; coloca al hombre, su creador, en una situación de certidumbre, de tranquilidad, de confianza, de seguridad.

2.- Evolución en México.

A) Epoca Mexica.

Varios historiadores al referirse a la etapa anterior al descubrimiento

de América, o bien a la de la Conquista o Colonia, la denominan precolombina, - precolonial, prehispánica; como si todos los pueblos que habitaban nuestro continente no hubieran tenido para entonces una identidad, una entidad, una civilización y cultura que los caracterizara, que los identificara. En lo que ahora es nuestro territorio nacional, si bien fue poblado por diversas razas con idiomas o dialectos distintos, con costumbres y religiones propias, también hay que recordar que esos grupos étnicos o bien tenían un remoto origen común, o bien, con el transcurso del tiempo se fueron mezclando, influyendo unos en los otros. La Triple Alianza: mexicas, acolhuas y tecpanecas, tres reinos poderosísimos - que habitaron el Valle de Anáhuac, pronto extendió sus dominios traspasando las actuales fronteras del país. Los tres imperios procedían de un mismo tronco. - Al unirse para su defensa y hacer la guerra, empezaron a crear una nación. Y - gran nación era ya cuando fue sorprendida por Cortés. Porque nuestros remotos- antepasados, en su inmensa mayoría, fueron tributarios de mexicas que al tiempo que respetaban costumbres, lenguas y religión, por las relaciones propias que - estableció el dominio, infiltraron sus costumbres, enriquecieron idiomas y nuevos dioses les dieron a los pueblos sometidos, fue constituida una nueva nación, no solamente en la acepción jurídica, sino también sociológica, la nación mexicana. Hernán Cortés tuvo que recorrer los dominios mexicas, no sin el coraje y el impulso de defensa de aquellos pueblos, para imponer su reconocimiento de -- conquistador. En la Guerra de Independencia participaron los amantes de la libertad que pertenecían al Virreynato de la América Septentrional. Por todo esto somos mexicas, mexicanos quiere decir, aunque algunos seamos por raza de origen zapotecas, aztecas, otomíes, tecpanecas, mixtecos, huaves, mayas, triques, - zoques, chontales, tarascos,...

Hecha esta divagación terminológica histórica, hablemos de la seguridad social en la época mexicana.

Sabemos que la nación mexicana estaba tan adelantada como el que más de los pueblos del Continente Euroasiático. Algunos niegan este hecho. Otros - simplemente no les place reconocerlo. Veamos en la materia que nos ocupa. Recordemos que Moctezuma consideró como uno de los deberes del Estado, la atención de los ancianos e impedidos. Y para cumplir con este deber construyó en - Culhuacán hospital y hospicio para que se les atendiera como gente estimada y digna de todo servicio. A los enfermos e incapaces de servir al Estado, se les

recogían para que fueran atendidos y en su caso, ser útiles al propio Estado. - Una manifestación propia de la seguridad social actual: garantizar a los inválidos y ancianos una vida digna y útil. En lo que mira a la cuestión alimentaria, nos recuerda Rémi Simeón que había en el palacio real un apartamento especial-petlacalco- donde residía el mayordomo encargado de llevar las cuentas de los depósitos y subsistencias de maíz que se conservaba para el aprovisionamiento del país (8). Para este mismo fin se destinó al pueblo, aún dentro del inadecuado sistema agrario, una porción de tierra llamada altepetlalli, que era explotada en forma común para su beneficio y para cubrir los gastos públicos y los tributos correspondientes (9). En otro aspecto, pero dentro del mismo orden comunitario y participativo, tenemos el tequio que en su origen fue un sistema de imposición para la realización de alguna obra, generalmente de servicio público. Viene de tequitl, sustantivo que indica tributo, impuesto, trabajo, tarea, carga, deber (10). Los españoles lo utilizaron como una manera más de aumentar sus riquezas. Veamos lo que sobre el particular dijo entonces Fuentes y Guzmán en su Recordación florida, "por ser la mayor parte de macegales...hostigados y poderosamente grabados por el tequio, que en el trabajo de lo que los mandones imponían sobre la debilidad de sus flacas fuerzas" (11). El sistema subsiste principalmente en el sureste de la República. Dice Francisco J. Santamaría que en esa zona hasta antes de la Revolución Constitucionalista, era un servicio - obligatorio que la mujer del peón de campo prestaba en las haciendas, en cuenta de la deuda del marido (12). En Oaxaca hasta la fecha, el indígena, con el afán de mejorar sus condiciones de vida, transformó de obligatorio a voluntario el tequio. En efecto, ofrece a las autoridades un día de trabajo gratuito, para la construcción de escuelas, edificios de beneficencia social, para abrir caminos, para establecer sistemas de agua potable, energía eléctrica o cualquier otro servicio que beneficie a la comunidad. Es como se ve, eminentemente participativa en bien de la comunidad.

La Guelaguetza - también en el estado de Oaxaca - que en zapoteco quiere decir parentesco, hermandad y por extensión compañerismo, es quizá la institución de seguridad social más eficaz creada entre las diversas razas indígenas. Por su naturaleza netamente privada, es absolutamente espontánea su manifestación mutualista. Es completamente humanitaria, sería, responsable sin intervención de autoridad alguna. Provoca un deseo de ayuda a la persona que en un momento determinado se encuentra en un difícil trance, independientemente de

su situación económica; y la cooperación es según la posibilidad del participante, incondicional; puede ser en dinero, en especie, en mano de obra y cuando es muy precaria, con la sola presencia física manifestando apoyo moral. El de escasos recursos no se ve precisado a corresponder en igual cantidad o especie ante el que en su ocasión le proporcionó lo que pudo de acuerdo con su condición: Hoy que necesitas te doy lo que puedo, por lo que pudiste darme o puedas darme, al estar yo igual que tú ahora. Así se condensa. Es la expresión máxima y pura del mutualismo; mic-tuyo. Así de simple es su fórmula, Mutuo - dice el -- Diccionario de la lengua española - del latín mutuus, aplicase a lo que recíprocamente se hace entre dos o más personas, animales o cosas (13). De ahí mutualismo, movimiento de recíproca ayuda que se traduce en las mutualidades y en otras expresiones de previsión social (14), dice un diccionario de derecho.

Pero quelauquetza no es nada más cooperación entre parientes, vecinos, -- amigos, compañeros en momentos difíciles, sino también en los de dicha, felicidad, placer. De ahí que hay quelauquetza cuando nace un niño: dolor, alegría, -- angustia, esperanza y nueva necesidad; cuando hay matrimonio; cuando se presenta la necesidad de construir una casa para quien todavía no tiene techo que lo cobije. Ahora también para un cumpleaños, un bautizo, una primera comunión, o -- una fiesta por mero placer. Es quizá una de las pocas instituciones de este ti po que subsisten conservando su esencia original.

Ardua sería la tarea de averiguar cómo funcionaron específicamente las que adoptaron otros pueblos. Quizá muchos apenas operaban en forma incipiente cuando llegaron los españoles y detuvieron su desarrollo. Pero la quelauquetza operó y opera con toda eficacia como un auténtico mutualismo. Está incólume su naturaleza. Resistió los golpes y abatares de la conquista y las nuevas cultu ras solo han venido a extender su campo de acción.

B) Epoca Colonial.

Diversos autores refieren que durante la Colonia se tomaron algunas me didas que procuraron proporcionar a las clases necesitadas, medios para asegu-- rar su subsistencia, a través de instituciones como las Cajas de Comunidades in dígenas y los Pósitos, en las que ya se aprecian elementos que encontramos en -

el seguro social moderno. Adolfo Lamas dice que sin duda la caja de Comunidad Indígena o de Censo, (este vocablo se utilizaba en substitución de préstamo) como también se denominó, es de entre las instituciones de previsión social de la Colonia, la que despertó mayores simpatías, posiblemente por su origen prehispánico, el altepetralli (15), tierras del pueblo, de cuyo producto se obtenía también lo necesario para sufragar los gastos públicos y para el pago de tributos. Tenían como finalidad -continúa Lamas- atender a las necesidades comunales, especialmente en el orden municipal (16), sin descartar la posibilidad de que también hubiera sido para la enseñanza, el cuidado y curación de enfermos; pero sólo en segunda instancia. Por su parte, Juan Bernaldo de Quiroz que no hace referencia al aspecto principal que atribuye Lamas a esta Institución, afirma que en cada población o agrupamiento de indios se establecieron Cajas de Comunidad "para sostenimiento de hospitales y procurar bienes a huérfanos, viudas, ancianos, inválidos y enfermos que eran sostenidos por el producto del cultivo de una parcela que se adjudicaba a la Comunidad, trabajada colectivamente..." (17).

Por lo que respecta a los Pósitos (almacén o alhóndiga) el último autor mencionado nos dice que eran para evitar no sólo la carencia de granos en época de escasez, sino que también realizaban funciones de auxilio en la necesidad o se prestaban los granos a los campesinos para poder cultivar (18).

Otra de las instituciones traídas por los conquistadores es la cofradía que ya para entonces funcionaba en España con perfiles bien definidos. Agrupaba a los trabajadores según la actividad u oficio que desarrollaban para proporcionarles asistencia en las eventualidades de la vida, específicamente en las de enfermedad o muerte (19). En 1774 por Cédula Real se funda en la Nueva España un Montepío similar al que existía en Madrid, que realiza una labor parecida a la que más recientemente conocemos con el nombre de "Pensiones Civiles" (20). Naturalmente -dice Adolfo Lamas- los primeros en gozar de los beneficios de este tipo de institución fueron los grupos militares, después los demás funcionarios públicos de cierta jerarquía. "Nunca llegó este servicio a las grandes masas de población campesina, o al artesanado. Esa fue la gran diferencia que se estableció, desde el punto de vista social, entre las cofradías y las hermandades de socorro por un lado, de función netamente pía, y las instituciones oficiales como los montepíos formados en América" (21).

Por otro lado, sabemos que las leyes de Indias fueron nobles en su espíritu, en sus fines, pero desafortunadamente los encargados de aplicarlas hicieron caso omiso de ellas. Estas instituciones y otras que tuvieron como finalidad la protección, el cuidado, la defensa, la mejoría, la reivindicación del indígena, no fueron positivas. Se explotó al indio a lo máximo. Se le quitaron sus tierras, sus bienes, posesiones. Se le redujo a una categoría inferior a la humana; esto es, se le trató como animal, no obstante la obstinada e incesante lucha de los misioneros por rescatarles su categoría de ser humano: Gante, Benavente (Motolinía), Sahagún, Vasco de Quiroga, Las Casas, entre otros, quisieron redimirlos, pero poco o nada lograron. Un alma que se salva vale más que todo el oro del mundo, escribió Fray Pedro de Gante a su pariente Carlos V implorando su intervención. Pero nada se logró.

C) Epoca Independiente.

En plena guerra de independencia, el 14 de septiembre de 1813, el general Morelos en la sesión inaugural del Congreso de Anáhuac, conocido también como de Chilpancingo, por haberse celebrado en esa ciudad ahora capital del Estado de Guerrero, presidida por él, presentó ese monumental documento de nuestra historia patria conocido como "Sentimientos de la Nación" que leyó el secretario Juan Nepomuceno Rosains, con el fin de fijar las bases legales para regir la vida de aquel pueblo que luchaba por su independencia. Señala con una clara visión y un elevado sentido humanista el artículo 12 "Que como toda buena ley es superior a todo hombre, las que dicta nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alexe la ignorancia, la rapiña y el hurto" (22). Días después Quintana Roo otorga un voto de confianza a Morelos al manifestar en el Congreso que no ve en la separación de España la meta del movimiento insurgente, sino reformas sociales de índole liberal, conseguir "la felicidad de los pueblos" (23). Antecedentes no remotos de la seguridad social no obstante el tiempo, son estos "Sentimientos" de Morelos.

Desafortunadamente en el propio documento con el que México vio nacer su independencia, "Plan de Iguala", de un solo golpe se destruyen los ideales de este gran humanista. Expresamente se manifiesta por la continuidad de aque-

lla enorme desigualdad social, al señalar que se respetarán y protegerán las propiedades de las personas y del clero secular y regular, así como los fueros de éste (Arts. 13 y 14) (24). Ninguna posibilidad de moderar la opulencia y la indigencia y alejar la ignorancia, la rapiña y el hurto; se conservaría la profunda división: poseedores, desposeídos; explotadores, explotados; ricos, paupérrimos; en fin, religión y fuero.

La lucha por el poder descuida la seguridad social. El servicio de los seguros se sujetó al capricho de los que lo prestaban, operando en forma anárquica, caótica; con voracidad desmesurada. Los que integraron el Congreso Constituyente 1856-1857, hombres de gran talento casi todos, reconocieron que no se había mejorado la situación económica y social del mexicano. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución que dió a conocer Ponciano Arriaga, uno de sus autores, en pleno liberalismo, se siente la preocupación por el malestar generalizado al manifestar que "... nuestras leyes futuras procurarán mejorar--- la condición de los mexicanos laboriosos; premiando a los que se distinguen, fundando colegios y escuelas prácticas, estableciendo bancos populares y agrícolas, y concediendo a los mexicanos otras exenciones y prerrogativas... (es) la genuina expresión de un sentimiento popular tan arraigado y profundo que ha podido algunas veces criticarse como una necia preocupación, pero que no carece enteramente de justicia. Nuestras leyes, en efecto, muy poco o nada han hecho en favor de los ciudadanos y trabajadores. Los artesanos y los operarios del campo no tienen elementos para ejercer su industria, carecen de capitales y de materias, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidades y competencias inventibles y son en realidad tristes máquinas de producción para el provecho y ganancia de los gruesos capitalistas" (25).

El Congreso no obstante la tendencia individualista propia del momento, pero con toda seguridad, convencido del malestar apuntado, acogió este ideal en el artículo 32 de la Constitución que aprobó "... Se expedirán leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distinguen en cualquier ciencia o arte, estimulando al trabajo, y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios" (26).

Cuando estaba el país reponiéndose de los estragos causados por la in-

tervención francesa, al triunfo de la República, empieza lo que luego sería un largo período de nuevas injusticias, de más sufrimientos, de otras penurias. - Se acumulan y se multiplican penurias, sufrimientos, injusticias; se hace más-marcada la explotación al trabajador, al pobre que se hizo más pobre. El go-bierno puso a disposición del explotador el uso de la fuerza. Las manifesta-ciones o brotes de descontento eran aplicados de inmediato por el ejército -- mexicano, y también por el norteamericano en nuestro propio país, con el ple no conocimiento y consentimiento de los gobernantes, como ocurrió cuando la - histórica huelga de Cananea: 1 de junio de 1906. En ese largo período, sólo-encontramos una institución que intentaba proporcionar a la clase trabajadora medios de prevención, creada por los trabajadores textiles de Orizaba denomi-nada "Sociedad Mutualista del Ahorro"; y para finales del porfiriato, esto es, en 1904 en el Estado de México y en 1906 en el de Nuevo León, sus respectivos-gobernantes: José Vicente Villada y Bernardo Reyes, promulgaron sendas leyes - sobre accidentes de trabajo que, por constituir un adelanto sobre la teoría -- del riesgo profesional y por ser además las únicas en su género entonces, men-cionaremos su contenido aunque en forma muy breve.

La Ley de José Vicente Villada, impuso al patrón la obligación de pa-gar los gastos que ocasionase la enfermedad profesional, o de inhumación en ca-so de muerte, y una indemnización igual a 15 días de salario en este último - supuesto.

La Ley de Bernardo Reyes, fijó la obligación de parte del patrón de -- pagar los gastos por enfermedad profesional por un tiempo no mayor de 6 meses - de salario o los gastos de inhumación en caso de muerte. Reguló los casos de - incapacidad permanente: parcial o total y de incapacidad temporal.

D) Epoca Actual.

En México no ha habido situación de malestar social, económica, políti-ca o de cualquier otra índole, que no haya sido objeto de una profunda preocupa-ción de parte de los que en ese momento histórico detentan una representación - intelectual. Lanzan circulares, panfletos, periódicos, manifiestos. Escriben artículos, libros, proclamas, planes políticos en los que hacen patente el pe-ligro, la gravedad de la situación y apuntan los anhelos, las exigencias, las -

medidas y las soluciones que deben adoptarse y hasta advertencias en caso de -- que no sean consideradas. Son los ideólogos que muchas veces se convierten en mártires por su lucha intransigente. Porque el gobernante que implanta un sistema para su personal beneficio y el de sus escasos favorecidos, trata de conservar lo a como dé lugar. Tal es el caso del porfirato en el que el pueblo en tero se debatió en el hambre, en la miseria, en la explotación y en una injusti cia generalizada que más bien parecía institucionalizada.

Entre los ideólogos que surgieron en la época que nos ocupa, debemos se ñalar desde luego a los dirigentes del Partido Liberal Mexicano: Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Antonio Villarreal, Librado Rivera, Rosalfo Bustamante, que el día 1 de julio de 1906 lanzaron el Plan del Partido, con teniendo su programa y un manifiesto a la Nación que incuestionablemente consti tuye el instrumento ideológico de la Revolución Mexicana; porque es la esencia - de los derechos que once años después hubo de recoger el Congreso Constituyente en nuestra Carta Magna, primera en su especie en todo el mundo, a través de sus artículos 3, 27 y 123 fundamentalmente. Por esta trascendental importancia, es necesario transcribir cuando menos el capítulo correspondiente a "Capital y Trabajo" del monumental Programa del Partido Liberal Mexicano, en el cual encontramos, como ya está dicho, la esencia, el espíritu del artículo 123 Constitucional:

"CAPITAL Y TRABAJO"

Artículo 21.- Establecer un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$ 1.00 para la generalidad del país, en - que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de \$ 1.00 para - aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

Artículo 22.- Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a du micilio.

Artículo 23.- Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los pa - trones no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.

Artículo 24.- Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de ca

torce años.

Artículo 25.- Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

Artículo 26.- Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios.

Artículo 27.- Obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes del trabajo.

Artículo 28.- Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.

Artículo 29.- Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

Artículo 30.- Obligar a los arrendadores de campos y casas, que indemnizan a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas.

Artículo 31.- Prohibir a los patrones bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea como dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

Artículo 32.- Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros.

Artículo 33.- Hacer obligatorio el descanso dominical (27).

La situación económica, social, política, moral, cultural y de toda índole por la que atravesaba el país era desastrosa. El gobernante no pretendía -- cambiarla. Por el contrario, con su política, los nefastos gérmenes heredados -- de la Colonia volvieron a madurar, permitiendo que se delimitaran nuevamente -- los dos clases sociales: la de los poseedores y la de los desposeídos; que resurgiera la honda división entre explotadores y explotados; que rigiera la injusticia, -- la iniquidad; en una palabra, la desigualdad, que siempre es causa --dice Aristóteles-- de las revoluciones (28). Se manifiesta pues la insatisfacción de las -- necesidades vitales de casi todo el pueblo, a través del único medio que las -- circunstancias permitían: la revolución, a la que sólo se apela por motivos muy -- serios, dice el citado filósofo (29). Con justa razón Silva Herzog afirma que la -- Revolución Mexicana tiene su origen en el hambre de tierras, en el hambre de pan, en el hambre de justicia y en el hambre de libertad del proletariado de las -- ciudades y de los campos, de las grandes masas trabajadoras, desnutridas y harapientas (30). Por eso el pueblo oprimido no vaciló en tomar las armas para luchar -- en contra de la dictadura, cuando don Francisco I. Madero surgió como el primer -- defensor, que se presentó en su auxilio tal y como dice el estagirita (31). No -- porque deseara la no reelección y el sufragio efectivo, el pueblo poco o nada -- sabía de esto. Qué iba a saber, si en su vida jamás se le dió oportunidad de -- participar en política. Por lo demás no era lema del régimen: "poca política y -- mucha administración"?

El pueblo hizo la revolución porque durante un largo período de incubación fue acumulando una serie de resentimientos, por el hambre de pan, de tierras, de justicia, de libertad que no pudo satisfacer. Y como bien se ha dicho que, -- causa que tiene mártires es causa que triunfa tarde o temprano, fue destruído el nefasto sistema. La Revolución dió muchos mártires; varios todavía se encuentran en el anonimato. Al triunfo de la Revolución, empieza la preocupación por formalizar sus ideales. Y el día 5 de febrero de 1917, México, ante el asombro de todo el mundo, dió a conocer, a reconocer a través de su nueva Carta Magna, los derechos protectores del hombre, los que lo dignifican, los que lo vuelven a la categoría de ser humano, al incluir dentro de un mismo ordenamiento que por técnica y costumbre sólo reconocía los dogmas del individuo, los dogmas de las clases social y económicamente débiles: los campesinos y los trabajadores en general. -- Se produjo una aparente antinomia: Al lado de las tradicionales garantías -- individuales, las recién creadas garantías sociales: producto estas últimas --

de una imperiosa necesidad. A partir de entonces ambas caminan juntas. Pero ha brá que señalar que de entre los redactores de esta Carta Magna, algunos, los -- que estaban más preocupados por la forma que por el fondo de la Constitución, y -- unos cuantos moderados, pugnaron porque estos derechos reivindicatorios no fueran reconocidos en el documento que se estaba redactando. Argumentaron que eran temas de leyes secundarias, que no eran propios de una Constitución. Pudo más -- como siempre la razón, que la tenían los más, razón al fin. Heriberto Jara, --- preocupado, formulaba estos angustiosos interrogantes: "¿quién ha hecho la pauta de las Constituciones?...¿quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos y cuántas letras son las que deben formar una Constitución? -- y se contestaba -- eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos; eso ha obedecido a las nece sidades de los mismos pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido -- otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el re sultado de los anhelos del pueblo... -- Y con una gran visión aseveraba --: estoy seguro... que estas reformas que al principio parecieron ridículas, eso que al -- principio se consideró como que no cabía va a ser recibido en las naciones del -- nuevo Continente con beneplácito. Todas las naciones libres, amantes del progre so, todas aquellas que sientan un verdadero deseo, un verdadero placer en el mejoramiento de las clases sociales, todos aquellos que tengan el deseo verdadero de hacer una labor libertaria, de sacar al trabajador del medio en que vive, de ponerlo como hombre ante la sociedad y no como bestia de carga, recibirán con be neplácito y júbilo la Constitución Mexicana..." (32).

Como si hubiera leído Heriberto Jara la conferencia que dió en Berlín, Fernando Lasalle en 1862. Este constitucionalista afirmaba que "La verdadera -- Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder -- que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son dura deras más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social" (33). Y los factores reales de poder en México eran los -- obreros, los campesinos que hicieron la revolución, ahora representados en Queré taro exigiendo una Constitución de acuerdo con sus necesidades, para que fuera -- duradera; que fuera "expresión fiel a los factores de poder imperantes en la rea lidad social".

Por eso el Proyecto de Reformas a la Constitución Política de 1857 que -- propuso Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente no lo satisfizo, por --

que no llenaba las necesidades de los grupos sociales que participaron en el movimiento armado. Los Constituyentes querían que se realizara una verdadera revolución en la acepción sociológica de la palabra; es decir, la transformación radical de la estructura general del país; una nueva forma de coexistencia, para la que creían haber llegado el momento. Dice Pastor Rouaix, uno de los integrantes del Congreso que "Si la presentación del artículo 5^a. del proyecto de la Primera Jefatura (sobre el trabajo) produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 -- que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo... porque sólo contenía innovaciones de interés secundario... sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica..." (34). Ante esta situación, se nombraron comisiones para elaborar nuevos proyectos sobre las relaciones de trabajo, así como sobre la tenencia de la tierra. Por lo que respecta a la primera de estas materias, hubo de quedar reducido el artículo 5 a los principios que corresponden al trabajo exclusivamente como garantía individual; pero se destinó un capítulo especial para consignar en él las atribuciones y derechos de la clase trabajadora.

La comisión designada para aquel fin señaló en su proyecto, entre otras consideraciones, que estimaba "incuestionable el derecho del Estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre... para que en el ejercicio del derecho de libertad de contratar no se exceda con perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías... Y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo... sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e institución de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente..." (35).

El proyecto al pasar por la comisión dictaminadora, dice Pastor Rouaix, salió con adiciones más radicales, con las que se trató de dar mayor alcance a sus tendencias (36). Al ser turnado al Congreso en pleno, salvo algunas observaciones sin importancia, fue aprobado; habiendo quedado en lo que respecta a los asuntos propios de este tema como sigue:

TITULO VI

DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL

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

I.- ...

II.- La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciseis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales -- no podrán trabajar después de las diez de la noche.

...

V.- Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente del parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

...

XIV.- Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, -- de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV.- El patrono estará obligado a observar en la instalación-- de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte -

para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

...

XXIX.- Se consideran de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular..." (37).

N O T A S

- 1) Citado por Antonio Caso en Sociología; Libreros Mexicanos Unidos, México, 1956, 8a. ed. pág. 120.
- 2) Diccionario Enciclopédico UTEHA, Tomo IX; México, 1950, pág. 610.
- 3) Marte R. Gómez "Antecedentes del Seguro en México". Conferencia. El Seguro agrícola integral y ganadero (2), México, 1966, Edición de ANAGSA, pág. 7.
- 4) Benítez de Lugo, Luis, Tratado de seguros, Vol. I, Instituto Editorial Reus; Madrid, 1955, pág. 95.
- 5) Ob. sit., Vol. I, p. 4.
- 6) Ernest C. Neas. "Antecedentes del Seguro Agrícola en Estados Unidos", Conferencia, Seminario centroamericano del seguro agrícola y ganadero, (3); edición de la Oficina Regional de la "FAO" para América Latina, zona norte, - México, 1966, pág. 19.
- 7) González Díaz Lombardo, Francisco. El derecho social y la seguridad social integral. Textos Universitarios, UNAM, 1a. ed. 1973, págs. 73 y 74.
- 8) Simeón, Rémi. Diccionario de la lengua náhuatl, Siglo Veintiuno, 1a. edición en español, Méx., 1977, pág. 379.
- 9) Mendieta y Núñez, Lucio. El problema agrario de México, Porrúa, Méx., 1964, 8a. ed. pág. 8.
- 10) Santamaría, Francisco J. Diccionario de mexicanismos; Porrúa, Méx., 1959, pág. 1037.
- 11) Citado por Francisco J. Santamaría; *ibid.*
- 12) Santamaría Francisco J. *ibid.*

- 13) Diccionario de la lengua española; Real Academia Española, Madrid, 1956, - 18a. ed. pág. 908.
- 14) Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para juristas; Mayo Ediciones, Méx., 1981, pág. 896.
- 15) Lamas, Adolfo. Seguridad social en la Nueva España. UNAM; 1a. ed. 1954, - pág. 59.
- 16) Lamas, Adolfo. Ob. cit. págs. 60 y 64.
- 17) Bernardo de Quiroz, Juan. "Formación, concepto y naturaleza de la Seguridad Social" Sociología de la seguridad social; Décimo Cuarto Congreso Nacional de Sociología, UNAM, 1a. ed. 1964, pág. 91.
- 18) Bernardo de Quiroz, ibid.
- 19) Lamas, Adolfo. Ob. cit. pág. 128.
- 20) Reseña de la seguridad social para los trabajadores del Estado. ISSSTE. - Méx. 1976, pág. 14.
- 21) Lamas, Adolfo, Ob. cit. pág. 222.
- 22) El Congreso de Anáhuac. Cámara de Senadores; Méx., 1963, pág. 90.
- 23) Ob. cit. pág. 17.
- 24) Tema Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México, 1808-1964, Porrúa, - México, 2a. ed. 1964, pág. 115.
- 25) Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente (1856-1857). El Colegio de México. Méx., 1956, pág. 318.
- 26) Zarco, Francisco. Ob. cit. pág. 1348.

- 27) Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana, T.I. Planes Políticos y otros Documentos. F.C.E. México 1974, págs. 21 y 22.
- 28) Aristóteles. La política. Colección Austral, 8a. ed. México, 1958, pág. 213.
- 29) Aristóteles, ob. cit. pág. 218.
- 30) Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Educativa, T.I.F.C.E. 1a. ed. México 1966.
- 31) Aristóteles, ob. cit. pág. 223.
- 32) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, T. II Comisión Nacional, para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960, págs. 1095 y 1096.
- 33) Lasalle, Fernando. Qué es una Constitución? Siglo Veinte, Buenos Aires, 1957, pág. 41.
- 34) Rouaix, Pastor, Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959, pág. 143.
- 35) Rouaix, Pastor, ob. cit. pág. 109.
- 36) Rouaix, Pastor, ob. cit. pág. 118
- 37) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917. México, 1960. Tomo II, págs. 1213, 1214 y 1216.

CAPITULO II

NATURALEZA JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1.- Los Seguros Sociales.

Apuntamos que uno de los sistemas ideados por el hombre para atenuar los graves efectos de los infortunios de la vida, es el que se conoce como seguridad, sustantivo que da una idea opuesta a la de incertidumbre, de angustia, de necesidad, de inseguridad en que está colocado el hombre como criatura que es de la naturaleza. El sistema, como toda hechura del hombre, ha evolucionado hasta encontrarlo constituido en nuestros días dividido en dos grandes ramas: la de los seguros privados o individuales y la de los seguros sociales. Por la forma que operan unos y otros, podemos afirmar que aquéllos devienen de lo que ahora son los seguros sociales; pues el sistema al nacer, tuvo como único fin proteger a los que a él pertenecían mediante la ayuda mutua, sin la intención de obtener lucro. Es decir, en su origen su tendencia fue eminentemente humanista; estaba despojado de toda pretensión lucrativa. Lo idearon los que necesitaban protección y ayuda; los que resentían más los daños que causan los infortunios de la vida; los que no podían por sí solos atenuar sus consecuencias; los que apenas viven con el producto de su trabajo; en fin, los más débiles. Pero cuando los que lo organizaban ya antepusieron a la finalidad de protección y ayuda para la sobrevivencia el lucro, desviaron su original carácter y crearon una empresa preponderantemente comercial, un servicio que se puso en venta.

Pero volvamos a la evolución de la seguridad social. Cuando con el advenimiento de la revolución industrial a fines del Siglo XVIII, las industrias y artesanías familiares cerraron sus puertas y sus trabajadores se vieron en la necesidad de ofrecer su mano de obra a las grandes empresas, fue creada una nueva clase social: la de los trabajadores dependientes. El maquinismo inventado que multiplicó la producción, expuso al hombre a una nueva serie de infortunios: los del trabajo, que no se dejaron esperar, sobre todo en el reñón de accidentes, porque no se adoptó ninguna medida para prevenirlos; y ya ocurridos, los dueños de las empresas no se sentían obligados a reparar el daño.

Por otro lado, los patrones, aprovechándose de la política abstencionista del Estado, por el principio de igualdad que profesó el liberalismo individualista en pleno apogeo entonces, y de la abundancia de mano de obra, explotaron a sus trabajadores; el salario resultó cada vez más insuficiente pa-

ra que pudieran atender sus necesidades imperiosas. Ante esta patética situación, lógico es comprender que los integrantes de esa nueva masa trabajadora, carecieran de capacidad económica para constituir por su cuenta, una cofradía, un sistema mutual que les proporcionara en los momentos de desgracia, que ahora se multiplicaban y se hacían más graves, siquiera un paliativo, que buena -- falta les hacía.

Si con el exiguo salario que recibían no pudieron integrar mutualidades para su ayuda recíproca, menos pudieron adquirir los seguros individuales-manejados por las compañías particulares que aplicaban cuotas muy elevadas y -- que ya para entonces habían proliferado, sin ningún control por parte del Estado. Para vencer las pavorosas dificultades económicas que a cada momento surgen en la vida, -- dice Carlos G. Posada -- el Estado se limitaba a aconsejar -- y fomentar la práctica de la previsión, en su grado más elemental y sencillo; el ahorro. Pero si el asalariado apenas ganaba para vivir, ¿cómo pensar que -- podía ahorrar?. Lo conseguiría a fuerza de sacrificios, una minoría, pero la masa jamás (1).

Como no hay mal que dure cien años, ni cuerpo que lo aguente, ¡Ni pueblo que lo aguante!, a mediados del siglo XIX se dieron a conocer diversos ensayos sobre la situación económica, política y social de la época. Se señalaron los males y las posibles soluciones. La gran masa trabajadora llegó a -- crear conciencia; se inició el movimiento de clases: exigió respeto, dignidad, justicia. Los gobernantes empezaron a preocuparse por estas demandas. En Alemania, que fue uno de los escenarios en donde se desarrolló este drama, Otto Van Bismarck, a la sazón canciller de aquella nación, propuso, con el fin de -- evitar el avance del movimiento social, que exigía fundamentalmente respeto -- al derecho de coalición, como medio para lograr los demás derechos y al cual -- con antelación ya se le había puesto un "dique" con la ley antisocialista, la estructuración de un sistema de seguros sociales. En un mensaje imperial en -- noviembre 17 de 1881, declaró que la curación de los males sociales no debía -- buscarse exclusivamente en la represión de los excesos socialistas, sino también en el fomento positivo del bienestar de los trabajadores (2).

Tras de largos debates en la Cámara, en forma sucesiva, en 1883 se estableció por ley el seguro de enfermedad; en 1884 el seguro de accidentes de --

trabajo y en 1889 el seguro de invalidez y vejez (a los 70 años), mediante la contribución de los patrones, de los trabajadores y del propio imperio. Estos seguros se establecieron en forma obligatoria para toda la clase trabajadora - (3).

Encontramos en la legislación de Bismarck, el origen de los seguros sociales modernos, que nacieron por un interés superior de la Corona de Prusia: - detener las exigencias del movimiento obrero, contenerlo para evitar el derecho de coalición. Sus antecedentes más remotos, como ya está dicho, los tenemos en las mutualidades creadas para la ayuda recíproca, a las que cada vez se recurrió menos con el advenimiento de la nueva masa trabajadora, por las razones ya expuestas.

A) Concepto de Seguro Social.

Pero, ¿qué son los seguros sociales? Es preciso dar a conocer la definición de este sistema antes de continuar, para poder determinar su ubicación dentro del tema que se está tratando.

No hay definición única sobre el seguro social; pero las que han formulado los autores casi coinciden en su esencia. Veamos aquí dos de ellas -- "...una institución bio-económica que impuesta por los poderes públicos, en base a la solidaridad de los afectados, asegura a las clases económicamente débiles o socialmente necesitadas, contra toda pérdida o disminución de trabajo y por tanto de ganancia, o aumento de las necesidades familiares, así como velar y mantener la salud del trabajador y su familia" (4).

A mi modo de ver, tal vez la que adopta un criterio más formalista y actualizado, al menos por lo que respecta al sistema mexicano, es la que da Gustavo Arce Cano al conceptuarlo: "... como el instrumento jurídico del Derecho del Trabajo, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota fiscal o de otra índole, que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo uno de éstos, a proporcionar al asegurado o sus beneficiarios, que deben ser trabajadores o elementos económicamente débiles, atención médica o una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos laborales o siniestros de carácter social" (5).

De esta definición el propio autor nos muestra los elementos característicos del seguro social:

- a) En primer término señala que los asegurados (es decir, las personas para quienes se constituye el servicio) deben pertenecer a la clase económicamente débil, aunque no vivan de un salario o sueldo; por lo que no tienen que ser forzosamente trabajadores en sentido jurídico-laboral. La única condición es que pertenezcan a la clase económicamente débil; de ahí que la pequeña burguesía, el artesanado, los cooperativistas, los campesinos, comienzan a sentir la acción protectora del sistema. Pero el hecho innegable de esta extensión -aclara el autor- no es suficiente para privarlo de su carácter preferente de legislación obrera. La causa que le dió origen todavía no se olvida, porque aún no desaparece totalmente.
- b) Hace resaltar que el fondo con el que se han de pagar las pensiones o subsidios se integran no sólo con las primas que pagan los asegurados, sino también personas ajenas a ellos: patrones y Estado; así como de los intereses que se obtienen por el empleo de las reservas que se dan en calidad de crédito.

Ahora bien, hasta qué grado puede aceptarse que los patrones y el Estado son ajenos al trabajador? Si el trabajador presta un servicio al patrón, es incuestionable que no pueda haber un desentendimiento entre ellos. Ambos son partes interesadas en esa relación. El trabajador está obligado a prestar sus servicios con eficiencia y esmero. El patrón está obligado a proporcionar al trabajador todos los medios para que pueda cumplir con dicha obligación. Al propio patrón le conviene que la mente de su trabajador se encuentre despejada de toda preocupación por su futuro y el de su familia. Debe el trabajador estar realmente convencido que tiene resuelto el problema de su subsistencia; que no debe temer de las vicisitudes adversas de la vida. Por lo demás, en el renglón de los accidentes y enfermedades, de acuerdo con la teoría del riesgo profesional, es el patrón el único y exclusivamente responsable de lo que ocurra al trabajador, salvo prueba en contrario, que queda a cargo de aquél.

Por lo que respecta al Estado, también resulta incuestionable que no es ajeno al trabajador. El Estado moderno no puede permanecer apático a la -

situación de la clase trabajadora. El movimiento social iniciado a mediados del siglo pasado fue causado precisamente por la política abstencionista del Estado liberal, que sólo se concretaba a hacer recomendaciones aún en los asuntos más trascendentales y en los que estaba de por medio la salud y la vida de los gobernados. Ahora es deber fundamental del Estado velar por estos valores y para ello, regula su protección y fija medios para exigir su cumplimiento. Porque de la salud de las personas depende el progreso de los pueblos. Si hay salud hay producción; si hay producción hay riqueza; si hay riqueza hay tranquilidad, seguridad, bienestar, en fin -- progreso.

Resulta pues, obligación ineludible de primer orden de los patrones y del Estado, contribuir para la integración del fondo con el cual se han de --- otorgar las diversas prestaciones a que tiene derecho el trabajador, como parte esencial que es de la producción.

- c) Dice el autor que el Seguro Social es una institución creada por la política social, para prestar un servicio público. Que el Estado se interesa por el bienestar del pueblo (queda demostrado en los comentarios hechos en el inciso anterior). Asimismo, que el Seguro Social no persigue lucro, -- porque tiene un interés general.

Es exacto que el Seguro Social es una institución creada por la política social; se entiende del Estado. Esto es que su creación obedece a una exigencia que tiene el Estado moderno para cumplir con uno de sus fines; proporcionar la indigencia, garantizar a los trabajadores y a los que de ellos dependen, la obtención de los medios suficientes para su subsistencia, de realizarse cualesquiera de los riesgos que los amenazan, razón por la cual no pueden perseguir fines lucrativos.

- d) Precisa que los asegurados o beneficiarios tienen derecho a los subsidios, pensiones y asistencia médica; esto es, que pueden reclamarlos y exigirlos, porque no se otorgan gratuitamente, toda vez que el régimen garantiza el derecho humano a la salud, la atención facultativa, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar colectivo.

A este respecto el maestro Mario de la Cueva en el prefacio que suscribe - del libro De los seguros sociales a la seguridad social de Gustavo Arce -- Cano, puntualiza que el derecho que tienen los beneficiarios de reclamar - las prestaciones que otorga el seguro social, hace que se distinga éste de la asistencia y beneficencia pública, porque en éstas últimas hace falta - la acción de los posibles beneficiarios, esto es, que si bien constituyen - una actividad y aún un deber del Estado, faltan los titulares del derecho; se puede criticar al Estado que no cumple ese deber, pero no se podrá exi - gir ante los tribunales el pago de las prestaciones correspondientes. Y - agrega que en la asistencia y beneficencia pública, el Estado es el juez - para el monto de las prestaciones, en tanto en el seguro social están de - terminados por la ley y deben cumplirse íntegra y puntualmente (6).

- e) Finalmente determina que el seguro social es más concretamente una institu - ción de derecho administrativo, mismo que es una rama del derecho laboral. Ya en la parte inicial de la definición, el autor que se comenta señaló -- que la institución es un instrumento jurídico del Derecho del Trabajo.

Se dijo que casi todas las definiciones que se han dado del seguro so - cial, son coincidentes en su esencia. Quizá la única discrepante, al menos en - tre las más reconocidas, es la que da González Posada, al afirmar que "... es - una institución paternalista que implica un esfuerzo por parte del Estado para venir en ayuda del trabajador y proporcionarle lo que individualmente no puede procurarse" (7).

No puede aceptarse que el seguro social tenga el carácter de "paterna - lista". No es una creación graciosa del Estado para ayudar al trabajador. -- Así definido vendría siendo asistencia o beneficencia pública. De ahí que - - acertadamente lo conciba Arce Cano como el instrumento jurídico del Derecho -- del Trabajo, disciplina plenamente reconocida como conquista y derecho reivin - dicatorio del trabajador.

Si bien es cierto que el trabajador se encuentra frente al patrón en - un plano de desigualdad por la relación de subordinación; también es cierto -- que es obligación del Estado allegarle al trabajador todos los elementos nece - sarios, indispensables para poder colocarlo frente a aquél, en un plano en que -

ambos puedan pactar condiciones que no menoscaben su dignidad humana. En la especie ya no se trata del mero respeto que la persona merece del Estado, como si fuera una garantía individual, sino de la obligación que tiene de regular e intervenir en favor de los sectores social y económicamente débiles. Esta necesidad es la que constituye e integra esa disciplina de naturaleza eminentemente social, denominada Derecho del Trabajo que estudia los derechos que se reivindica el trabajador, que le regresa a través de su carácter eminentemente imperativo, todos los derechos que legítimamente le han pertenecido, como factor de la producción, de primerísimo orden; factor fundante. Derecho que si bien es proteccionista es porque jamás el otro elemento de la producción, el capital, ha reconocido espontáneamente el derecho de aquél. Paternalista sería que se otorgara el seguro social sin que existiera acción; pero entonces ya no se podría exigir. El derecho es una norma imperativo-atributiva. La concepción, beneficencia o asistencia social, si bien es imperativa porque el Estado moderno está obligado a proporcionarlos no se puede exigir ante los tribunales su cumplimiento. Como dice Mario de la Cueva, se puede criticar al Estado el no cumplir con ese deber, pero no se le puede exigir ante los tribunales el pago de las prestaciones correspondientes. En cambio en los seguros sociales sí existe este recurso, porque hay un derecho, es decir una facultad derivada de la norma para exigir el cumplimiento de una obligación.

Termina el autor diciendo que es un esfuerzo por parte del Estado para venir en ayuda del trabajador y proporcionarle lo que individualmente no puede procurarse.

En un Estado democrático, el cumplimiento de uno de sus fines no debe entenderse como "esfuerzo", sino simple y sencillamente, realización y cumplimiento cabal de un deber. Eficaz cumplimiento de sus fines es el otorgamiento de los beneficios del seguro social. Es un deber ineludible de primer orden - cuidar, velar por la salud, por la vida de su pueblo, si se desea su progreso, su bienestar social, su tranquilidad, porque lo contrario es causa de revoluciones. El pueblo exige sus derechos, si es necesario a través de las armas. Sólo los gobiernos dictatoriales, pueden hacer creer que el otorgamiento de prestaciones a la colectividad, significa esfuerzo, cuando las otorgan, porque cierto es que no desean el bienestar de sus gobernados.

Por lo demás, el autor de referencia hace caso omiso en su definición, de una de las partes más importantes de la institución de que se trata: El pa

trón, ente beneficiado directamente en la relación de trabajo y por lo tanto, responsable de los daños que pueda sufrir el trabajador por los riesgos que -- crea el establecimiento de la empresa de la cual se aprovecha.

B) El Riesgo.

El fenómeno que coloca al hombre en toda su vida, desde que nace hasta que muere, en situación de incertidumbre, de angustia, de peligro y que lo motivó a idear y encontrar el sistema para evitar o atenuar los daños que causa, se llama riesgo.

Este fenómeno es definido en doctrina como un acontecimiento futuro y posible, ajeno a la voluntad del asegurado. Si se produce ocasiona un daño, -- un siniestro (8). Realizado, se otorga al asegurado la prestación convenida. La definición no tiene exacta adecuación en el caso específico de los seguros sociales que contempla una cobertura más amplia. Por eso se pregunta Carlos G. Fosada, hasta qué punto responde a los postulados de dicha definición hechos como el de la maternidad, vejez y cargas de familia. Manifiesta que es difícil precisarlo, pero que no hay que olvidar que no se trata del seguro privado, sino de los seguros sociales; esto es, de una manera de las manifestaciones del Estado en su lucha contra la inseguridad económica de una gran parte de los ciudadanos (9). Esta definición corresponde evidentemente al riesgo en los seguros privados. Para el caso que nos ocupa la que más se aproxima es la que formula Luis Benítez de Lugo, aún cuando no se refiere específicamente a los seguros sociales. Dice que el riesgo es un acontecimiento futuro e incierto que en el momento de producirse da lugar al derecho del asegurado a reclamar la indemnización prevista. Hace la aclaración de que se tuvo especial cuidado de no referirse al siniestro porque en varias modalidades del seguro se produce el pago al asegurado, sin que se presente un siniestro y en los que la incertidumbre se reduce sólo al momento en que se realiza. Pone como ejemplo los seguros de vida mixtos y dotales, en los que al sobrevenir en la fecha fijada, se procede al pago del capital asegurado (10). En esta definición encontramos ciertos tipos de contraprestaciones que se otorgan sin ser resultante de la realización de un riesgo. Exactamente, como en los seguros sociales, en los que ocurrida simplemente la eventualidad, se otorga la prestación esperada. El propio Benítez de Lugo nos dice que Holperim condensa los conceptos de

dos sobre el riesgo, al definirlo como una eventualidad que hace nacer una necesidad (11). Exacta definición, porque eso es lo que ocurre precisamente con los seguros sociales modernos que, por su carácter de expansión, han venido in-
cluyendo de manera paulatina ciertas prestaciones que ya no se conceden solo --
por la mera realización de un riesgo, sino por el simple hecho de darse deter-
minadas circunstancias, ante la urgencia o necesidad en que se encontrará el -
individuo asegurado, como en el caso del matrimonio, el nacimiento de un niño-
y su período de lactancia, su guardería, la práctica de algún deporte, la asis-
tencia a clubes culturales o recreativos. Estas prestaciones que no son con-
secuencia de un acontecimiento ajeno a la voluntad del asegurado, no originan-
propriadamente la reparación del daño; pero, sin no se otorgan oportunamente, sí-
puede originar un daño. La cobertura es solamente una medida preventiva,-----
a fin de que no se produzca finalmente un daño, por la merma del ingreso fami-
liar al tener el sujeto que hacer frente a estas necesidades.

El Dr. Julio Bustos clasifica los riesgos de los seguros sociales, -
en cuanto a la naturaleza de sus prestaciones en dos grupos: de orden bioló-
gico y de orden económico-social. En el primer grupo se consideran todos - - -
aquéllos que afectan directamente el organismo del asegurado, tales como las en-
fermedades, la maternidad, los riesgos profesionales, la invalidez, la vejez,-
la muerte. En el segundo, aquéllos que afectan la estabilidad económica del -
asegurado o beneficiario, como la cesantía o paro, la viudez, la orfandad y --
los subsidios familiares (12).

Estamos hablando de un nuevo tipo de riesgo, los que trajo consigo--
la revolución industrial, que vinieron a incorporarse a los ya múltiples infor-
tunios de la vida y que por su naturaleza se denominan infortunios del traba-
jo, que van de un grado mínimo de gravedad, hasta el máximo, el más lamentable
e irreparable, el que puede provocar la muerte.

Desde la aparición de los infortunios del trabajo, se trató de iden-
tificar al sujeto responsable de los daños, a través de diversas tesis que ori-
ginaron controversias por los intereses que resultaban afectados y de quienes-
creían tener consolidados sus derechos.

Por de pronto, esto es, en pleno liberalismo, de acuerdo con su principio de igualdad individual, el trabajador asumía, pudiéramos decir casi de manera exclusiva, la responsabilidad por el daño que sufriera en el trabajo o con motivo del mismo, pues le resultaba casi imposible, por los múltiples requisitos que se establecían y por la desventajosa situación de desigualdad en que realmente se encontraba, demostrar que el daño fue resultante de la acción u omisión del patrono, que es como decir, demostrar que éste conscientemente lo colocó en el riesgo. La "teoría de la culpa" elaborada dentro del marco del derecho civil de la época, de tan torcida que era en nada favoreció al trabajador. Lo contrario ocurrió. Al sufrir el daño por su inutilidad para el servicio fue a formar parte de las filas de los desempleados, de los mutilados; en fin, de los necesitados junto con sus familiares. De pobre pasaba a ser paupérrimo, miserable.

Fue hasta en las postrimerías del siglo pasado cuando se empezaron a formular algunas teorías menos rigoristas, ya cerca de la justicia y de la razón, que en buena medida vinieron a favorecer al trabajador, al reconocer que los accidentes que le ocurrieran por el hecho o en ocasión del trabajo le daban derecho a una indemnización con cargo al patrono. Es lo que pudimos decir la primera idea del riesgo profesional. La propia Francia la formuló en la Ley de 9 de abril de 1898, sacudiéndose un poco de los principios clásicos de la responsabilidad civil, inspirada en su liberalismo. Consideró la ley -- que el responsable de los múltiples riesgos que se estaban presentando por la nueva forma de producción era el sujeto que ponía al trabajador en el peligro con el manejo de las máquinas, el propietario de éstas, es decir, el patrón -- que utilizaba los servicios de aquél. Pero --dice Mario de la Cueva-- tuvieron cuidado los autores de la teoría del riesgo profesional que no se fundiera con el principio de la responsabilidad objetiva por el hecho de las cosas, porque la culpa del trabajador la habría hecho inaplicable: la responsabilidad derivaría de la creación de un riesgo específico por su peligrosidad (13). Por otro lado, fueron señaladas de manera limitativa las actividades peligrosas -- que podían caer dentro de la responsabilidad; y no se consideraron las enfermedades que se adquirían con motivo del trabajo.

En lo que respecta a nuestro derecho patrio, debemos reconocer que esta idea del riesgo profesional elaborada con tanto esmero por los grandes juristas franceses, inspiraron profundamente al Constituyente de 1917. Pero con satisfacción, también debemos señalar que el esfuerzo realizado por el Congreso produjo en su Declaración de Derechos Sociales una posición de contenido más amplio, extenso, eminentemente humano. Por lo demás, presentó otra novedad, otro adelanto, consideró las enfermedades profesionales que dos años después contemplaría la nueva legislación francesa. Dice el maestro Castorena que la postura que adopta México a través de la fracción XIV apartado A del artículo 123 de la Constitución vigente "...parece de una amplitud tal, que ya no sólo la teoría del riesgo profesional, sino cualquiera otra, más avanzada, tiene cabida dentro de su letra y espíritu" (14). Esta disposición que no ha tenido ninguna reforma dice textualmente: Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya tenido como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario.

Nuestra primera legislación laboral federal al reglamentar el artículo 123 de la Constitución en la materia que nos ocupa, utilizó el término --- "riesgos profesionales", y consideró como tales en su artículo 284, los accidentes o enfermedades a que están expuestos los trabajadores con motivo de sus labores o en ejercicio de ellas. Esto es, colocó a cargo del patrón todos los accidentes que pudiera sufrir el trabajador, no sólo por culpa de aquél, sino también por culpa del propio trabajador, salvo algunas circunstancias que consideró excluyentes de responsabilidad por su propia naturaleza. Mario de la Cueva al hacer un recorrido de la vigencia de este capitulado, recuerda cómo en una Ejecutoria de la Corte, se llegó a dar una de las más hermosas y hondas sentencias de su historia, basada en las doctrinas más recientes, al considerar que como la producción siempre expone al trabajador a riesgos que son inevitables, aun cuando se tomen todas las medidas preventivas, es lógico que sea el empresario, el creador del riesgo y a la vez beneficiario de la producción ---

quien lo soporta. No sería justo ni equitativo -continúa- que quedaran a -- cargo del trabajador, que no obtiene los beneficios de la producción, ni es -- tampoco el creador del riesgo, aun cuando no existiera una relación causal inmediata y directa, pues bastaba que el daño fuera causado con ocasión o en --- ejercicio del trabajo desarrollado para que el patrón se hiciera cargo del daño (15). Transcribe sobre esta misma interpretación un pensamiento de Ripert: "El problema...se ha desplazado de la responsabilidad a la reparación. Por lo tanto, ya no importa preguntar si existió alguna responsabilidad subjetiva, -- sino que es suficiente la existencia del daño para que el obrero tenga derecho a la reparación...; la conciencia democrática exige que no se hable más de -- responsabilidad, sino de reparación, esto es, el derecho contemporáneo resuelve el problema contemplando a la víctima y no al autor del daño, por lo que -- impone a la empresa la obligación de repararlo (16). Es precisamente en la moderna "teoría del riesgo de la empresa" en la que se inspira nuestra nueva-- legislación laboral que cambió la vieja denominación del capítulo: "Riesgos-- profesionales" a "Riesgos de Trabajo", sin necesidad de reformar nuestra ---- Constitución, pues como ya lo dijo Castorana, esta nueva teoría también tiene-- cabida en ella. Considera como riesgos de trabajo en su artículo 473 los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo. El cambio -dice Mario de la Cueva- no es caprichoso, sino un imperativo exigido por las nuevas ideas, porque el derecho del trabajo protege con los mismos beneficios, todas las formas de trabajo humano -- (17). Es oportuno señalar que el legislador tuvo cuidado de aclarar qué ---- riesgos, a pesar de ser extremos no liberan al patrón de la responsabilidad -- correspondiente; artículo 489:

- I.- Que el trabajador explícita o implícitamente hubiese asumido los riesgos de trabajo;
- II.- Que el accidente ocurra por torpeza o negligencia del trabajador;
y
- III.- Que el accidente sea causado por impudencia o negligencia de algún compañero de trabajo o de una tercera persona."

Y también, con un elevado espíritu de justicia y equidad, señala en-

el artículo 488 los casos en los que el patrón está exceptuado de responsabilidad:

- I.- Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez;
- II.- Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador bajo la acción de algún narcótico o droga enervante, salvo que exista prescripción médica y que el trabajador hubiese puesto el hecho en conocimiento del patrón y le hubiese presentado la prescripción suscrita por el médico;
- III.- Si el trabajador se ocasiona intencionalmente una lesión por -- sí o de acuerdo con otra persona; y
- IV.- Si la incapacidad es el resultado de alguna riña o intento de -- suicidio."

El patrón sólo queda obligado en todo caso, a prestar los primeros auxilios y a cuidar del traslado del trabajador a su domicilio o a un centro médico."

En síntesis, la nueva teoría del riesgo de la empresa consiste en hacer responsable al patrón, de los daños que sufra el trabajador por accidente o enfermedad con motivo o en ejercicio del trabajo; pero no por el provecho -- que obtiene, ni por su actividad, sino por la persona misma del trabajador que tiene derecho a la existencia que debe asegurarle su trabajo.

En consecuencia, se contempla que el seguro social es una medida de previsión que establece el Estado a favor de los trabajadores y sus dependientes económicos, que si bien nació por una necesidad política vinculada con la clase trabajadora, ahora es una necesidad social; es decir, es una previsión social que se reivindica la clase trabajadora, para que por ese medio cumplan los empleadores con la responsabilidad social que tienen frente a sus trabajadores, cuando se presenten las diversas eventualidades previstas. El Título -- sexto de nuestra Carta Magna que fija las bases sobre las cuales debe prestar-

se todo trabajo subordinado se denomina "Del trabajo y de la previsión social". Reconoce que la relación laboral origina dos tipos de derechos: del trabajo y de la previsión social, que vienen a constituir una misma finalidad: garantizar al trabajador y a sus dependientes económicos en su presente activo y en su futuro pasivo, las condiciones que su naturaleza como persona humana requiere, esto es, una vida decorosa, tranquila, digna, plena en todo tiempo.

C) Fines de los Seguros Sociales

El trabajo es un derecho y un deber sociales, afirma magistralmente el artículo 3 de nuestra nueva Ley Federal del Trabajo y continúa: No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que asegure la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

El que tiene el deber social de prestar un trabajo útil y lícito, -- por su parte, tiene el derecho recíproco de exigirle a quien lo recibe, condiciones que le permitan desarrollarlo satisfactoriamente, sin menoscabo de su salud, de su vida, de su dignidad y además, de asegurarle un nivel económico decoroso que le permita vivir tranquilamente con su familia, que debe entenderse en todo tiempo, no sólo en su carácter de trabajador, sino también cuando por razones ajenas a su voluntad deje de serlo. En el primer caso tenemos el imperativo del derecho del trabajo; en el otro, el de la previsión social. -- Dos caras de una misma idea, dice acertadamente el maestro de la Cueva. La -- previsión social proyecta y asegura el presente hacia el futuro, pero en ambos momentos se conserva una sola finalidad: "el reconocimiento del derecho del hombre a vivir como el ser que ha hecho la historia y constuirá el mañana". -- Sin embargo, continúa afirmando el maestro, la previsión social tiene un tono de grandeza, porque su fundamento último se apoya en el principio que puede -- reducirse en esta fórmula: "el hombre que entrega a la economía todo lo que la naturaleza le ha dado, tiene derecho a recibir todo lo que la naturaleza -- le exige para poder vivir, lo mismo en su presente que en su futuro" (18).

Para el eficaz logro de estos fines tenemos entre otras instituciones los seguros sociales. Por eso quedó reconocido que es el instrumento del Derecho del Trabajo. A través de él se evita, y cuando no es posible, por lo

menos se atenúan o disminuyen los múltiples efectos de los infortunios del --- trabajo y de la vida del trabajador: la muerte, las enfermedades en general, --- los accidentes, la invalidez, el desempleo. En su función amplia no sólo debe evitar o disminuir estos efectos, sino también procurar colocar al trabajador --- y a su familia en un nivel decoroso, en condiciones propias para la búsqueda --- y encuentro de su superación, del mejoramiento de sus condiciones de vida en --- el orden económico, social, cultural, de salud. "Una existencia decorosa -di ce Mario de la Cueva- sólo puede darse si el hombre está en condiciones de -- satisfacer todas las necesidades materiales de él y de su familia, de proveer a la educación, a la enseñanza general y a la preparación técnica y universitaria de sus hijos, y de asomarse a los planos de la cultura, en forma que tanto él como su familia puedan desarrollar sus facultades físicas y espirituales." (19).

Cuando el trabajador carece de estos medios, no sólo no logra una vi da decorosa, también continúa en la inseguridad; vive en constante zozobra -- que afecta su salud; se le hace más difícil la vida, luego difícil también -- el logro de su destino histórico. Por eso es necesario que los seguros socia- les tengan un campo de acción muy amplio, lo suficientemente vasto; que abar- quen medidas de prevención de pérdida prematura de la capacidad del trabajo; -- que atenúen las consecuencias naturales derivadas de siniestros inevitables; -- eliminen la pobreza, la indigencia; que eviten enfermedades y las cure en su caso; que prolonguen la vida; que proporcionen salud física y psíquica; que eleven el nivel cultural y social; que infundan alegría, felicidad; en fin, que procuren allegarle al trabajador y a su familia todos los elementos sufici- entes para vivir con dignidad y sin temor.

Si el trabajador es el que proporciona a través de su energía, el -- elemento fundante de la producción, de la riqueza, no hay razón alguna para -- regatearle porque es irrefutable, perenne, tiene en su naturaleza como perso- na, el derecho de vivir con absoluta dignidad en sociedad; y que se le aseguren iguales condiciones de vida, cuando haya acabado con su energía de traba- jo; esto es, cuando haya cumplido con su deber social. Por eso los seguros-- sociales deben constituir un sistema eficaz para la atingente aplicación de -- todas las prestaciones que merece el trabajador y las personas que de él depen- den económicamente, para que todos puedan realizar su destino histórico.

2. La Seguridad Social.

A) Planteamiento.

Las aspiraciones de superación del hombre han sido desde siempre ilimitadas e incommensurables. Cada amanecer, momento a momento busca y encuentra medios para lograr mejores condiciones de vida; un mayor grado de bienestar; más tranquilidad, armonía, felicidad, placer; condiciones superiores que lo dignifiquen, que todas sus necesidades humanas. Se encuentran dentro de la naturaleza misma de la persona porque es unidad de valor. En esta búsqueda ha ideado un sistema de seguridad que ya no sólo beneficia a la clase asalariada, sino a todas aquellas personas que en general, por causas ajenas a su voluntad carecen de un salario, ingreso o medio lícito para vivir. Este sistema traspasa las fronteras de los seguros sociales. Pretende que todo ser humano se encuentre protegido contra los diversos infortunios de la vida. Como estos no son dirigidos a alguien en especial -nadie está exento de ellos- y tampoco se puede afirmar que sean privativos de las clases económicamente débiles, aun que sea en éstas donde inciden con mayor frecuencia y sus estragos resultan más graves, precisamente por la carencia de medios para prevenirlos, se le denomina "seguridad social".

Para el funcionamiento de este sistema, sin soslayar los cálculos actuariales y la ley de las posibilidades, elementos técnicos sin los cuales los seguros sociales no podrían responder ante los asegurados, porque permiten establecer el equilibrio entre las primas cobradas y las prestaciones a cubrir, se requiere más bien de la participación de todas las personas y la del Estado en cumplimiento de uno de sus fines: el bienestar social. Una de las grandes necesidades que está obligada satisfacer. Porque para un Estado moderno ya no bastan los seguros sociales que si bien se ha dicho, marcan los pasos de la senda del progreso, son sólo incipientes signos distintivos de progreso, en virtud de que van dirigidos preferentemente a la clase asalariada y la realidad nos muestra que las clases económicamente débiles no las constriñen los asalariados. Un porcentaje considerable de no asalariados se encuentra en situación más crítica. Aquellos tienen cuando menos con qué cubrir las cuotas que exigen los seguros sociales. Los no asalariados en su ma-

yoría no tienen con qué hacerlo. Ahora debe decirse que el barómetro del progreso de una nación, o los pasos de la senda de su progreso son marcados por la seguridad social. Incorporar a todos los sectores de la población sin distinción alguna a los seguros sociales, es aplicar la seguridad social; es realizar un acto de justicia social; es, dice un autor, lograr mediante un Estado de Cultura que asume la protección externa e interna y el bienestar físico y espiritual de sus integrantes, que todos tengan las mismas posibilidades de vivir en armonía en la comunidad humana (20).

Parece utópico, de imposible realización. Como que sólo es un ideal o mera fantasía. La verdad es que se trata de un plan ambicioso, pero necesario. Las grandes realizaciones que conocemos fueron ideales, planes ambiciosos. La seguridad social hoy es un reto. Porque es humano y persigue la realización de la justicia social, el Estado debe procurar su aplicación. Al propio Estado le interesa porque constituye un medio eficaz para garantizar el bienestar social. Es medio y fin porque logra la planificación integral de todo ser humano para que alcance su destino histórico. Pero para su realización también es necesario el esfuerzo de todos los integrantes de la comunidad humana. Como en las grandes y eficientes agrupaciones mutuales, ejemplares, en las que participan todos los interesados, aquí se requiere una solidaridad nacional encabezada por el Estado.

Dice Arce Cano que esta nueva concepción no es producto de meras especulaciones de tratadistas, sino consecuencia de las necesidades y que por eso ha estado presente en temarios de los representantes de los pueblos y gobiernos en las diversas organizaciones internacionales como la O.N.U., la O.I.T., la O.E.A., la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (21).

La transición de los seguros sociales a la seguridad social se concibió propiamente cuando por segunda vez las grandes potencias peleaban por el predominio del mundo, arrastrando de paso a los pueblos débiles. Se pensó que la seguridad social podría constituir una de las bases fundamentales para el bienestar de todos los hombres y para que los pueblos puedan vivir en paz. Gobernantes y gobernados se preocuparon por encontrar medidas que otorgaran a la colectividad mejores condiciones de vida y que se asegurara el derecho a ella.

Se plantearon formas para eliminar el desempleo que acarrea miseria, indigencia, para evitar enfermedades, curarlas en su caso y prolongar la vida; para modificar sistemas que eviten guerras; en fin, para infundir confianza, garantía y seguridad de la vida a todos los hombres del mundo.

En nuestro Continente se llevó a cabo en septiembre de 1942 en Santiago de Chile, la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en la que se acordó la necesidad de abolir la miseria y garantizar una vida digna mediante el esfuerzo solidario de todos los hombres, aprovechando los recursos económicos y técnicos de que se dispone, efectuando una equitativa distribución de la producción, así como el deber de crear, mantener y elevar el nivel intelectual, moral y físico de sus generaciones presentes y preparar el camino de las venideras mediante el pleno empleo y la justa redistribución; sostener a las personas eliminadas de la vida productiva; en fin, llegar a la aplicación de una economía auténtica de los recursos y valores humanos (22).

En Europa, en noviembre del mismo año de 1942, Sir Willian Beveridge presentó al gobierno británico su Informe sobre la seguridad social y sus servicios conexos, producto del trabajo del Comité Interdepartamental para el Estudio del Seguro Social y Servicios Afines, nombrado en junio de 1941 y que él presidió. Explica que el plan de seguridad social que expone está edificad o sobre los siguientes principios: Primero.- El aprovechamiento pleno de la experiencia adquirida en el pasado, sin esclavizarse a ella. Recomienda que en ese momento de guerra que vivía el mundo, era la oportunidad para utilizar la experiencia sin impedimento alguno. Un momento revolucionario en la historia del mundo -dice- es tiempo para revoluciones, no para remiendos. Segundo. La organización del seguro social debe ser tratada solamente como una parte de una amplia política de progreso social. El seguro social, plenamente desarrollado puede proporcionar seguridad de ingreso; es un ataque contra la indigencia. Aclara que la indigencia sólo es uno de los cinco gigantes que destruyen el camino de la reconstrucción. Los otros son la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la desocupación. Tercero.- La seguridad social debe lograrse por la cooperación entre el Estado y el individuo. Precisa que el Estado debe ofrecer seguridad mediante servicio y contribución. El Estado, al

organizar la seguridad, no debe ahogar el incentivo, la oportunidad, la responsabilidad. Al establecer un mínimo nacional, debe dejar campo abierto y fomentar la acción voluntaria de cada individuo encaminada a lograr para sí y para su familia, algo más que aquel mínimo (23).

Más adelante dice Beveridge que "El término 'Seguridad social' se usa en la exposición... para denotar la consecución de un ingreso para reemplazar las ganancias cuando éstas se interrumpen por desempleo, enfermedad o accidente, para proveer a un retiro causado por la edad, para proveer a la pérdida de sustento a causa de la muerte de otra persona y para atender gastos excepcionales, tales como los relacionados con el nacimiento, la muerte o el matrimonio. Principalmente, la seguridad social significa seguridad de ingreso hasta llegar a un mínimo. Pero la provisión de un ingreso debe asociarse con servicios destinados a hacer cesar la interrupción de las ganancias tan pronto como sea posible" (24).

En fin, a través del sistema se pretende abolir la indigencia, y los otros gigantes que interrumpen y obstruyen la capacidad para obtener ganancias y el logro de la política de pleno empleo para que el hombre viva con dignidad. Dice Beveridge que "El plan se define como un sistema de seguros, porque conserva el principio contributivo. Se define como seguro social, para señalar las diferencias importantes que entre éste y el seguro voluntario existen. En primer lugar, mientras el ajuste de las primas o los riesgos es de la esencia del seguro voluntario, puesto que sin esto los individuos no se asegurarían por su propia voluntad, ese ajuste no es esencial en los seguros que se hacen obligatorios por el poder del Estado. En segundo lugar, al hacer provisión para riesgos actuariales como los de muerte, vejez o enfermedad, es necesario en el seguro voluntario constituir fondos para cotizaciones pagadas en edad temprana con objeto de proveer para los riesgos crecientes de la vida posterior y acumular reservas contra las responsabilidades individuales" (25).

La preocupación por el establecimiento de este sistema no cesa. Se hace más insistente cada vez. En la XXVI Reunión de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en Filadelfia en mayo de 1944 se reconoció que todos los seres humanos tienen derecho de perseguir su bienestar en condicio-

nes de libertad, de dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades; que como la pobreza constituye un peligro para la prosperidad de las naciones, la lucha contra la necesidad debe ser incesante y enérgica, mediante un esfuerzo internacional en el que los representantes de los trabajadores y empleadores deben colaborar de igual a igual con los representantes de los gobiernos; que los seguros sociales deben extenderse a todos los trabajadores y sus familiares, incluyendo las poblaciones rurales y a los trabajadores independientes (26).

La O.I.T., aun cuando hace referencia especial a la clase trabajadora subordinada a otra persona, no soslaya su preocupación por el bienestar de todos los seres humanos, bienestar que sólo es posible, sostiene, con los seguros sociales y la seguridad social (27).

Sin duda que estos apuntes por el bienestar general de la colectividad humana preocuparon ya a los gobernantes de algunas naciones americanas. Cuando éstas constituyeron la Organización de los Estados Americanos, en el artículo 49 de la Carta que le dió origen, suscrita el día 30 de abril de 1948, señalaron la conveniencia de desarrollar su legislación social sobre las siguientes bases: a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica. b) El trabajo es un derecho y un deber social, no será considerado como un artículo de comercio: reclama respeto para la libertad de asociación y la dignidad de quien lo presta y ha de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso, tanto en los años de trabajo como en la vejez o cuando cualquier circunstancia prive al hombre de la posibilidad de trabajar (28).

Pero indiscutiblemente, en donde apreciamos ya propiamente una decidida adopción del régimen de la seguridad social, es en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1948 que estableció:

"Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene dere-

cho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

"Artículo 23. 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

"Artículo 23.2 ...

"Artículo 23.3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

"Artículo 23.4. ...

"Artículo 24. ...

"Artículo 25. 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". (29).

La VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Panamá, los días del 18 al 24 de febrero de 1968, fue la oportuna tribuna en la que varios países miembros manifestaron sus opiniones sobre la situación de descuido en que se encuentran diversos sectores de su población y expusieron la necesidad de hacerles extensivos los beneficios de la seguridad social, para lo cual consideraron haber llegado el momento. En la Resolución número 67-se acordó la extensión de la seguridad social a ciertas categorías de trabajadores: independientes, profesionales libres, a domicilio, domésticos y de la-

industria familiar; sin dejar de reconocer que su aplicación no es nada fácil, porque rebasa los límites clásicos de los sistemas de protección a los asalariados. (30). México fue más allá. Propuso la expansión de los beneficios a la población rural. En las conclusiones y sugerencias que elaboraron las comisiones respectivas, se reconoció que "Salvo las categorías más organizadas de trabajadores rurales y las explotaciones de mayor nivel de ingreso que pueden contribuir a la Seguridad Social, el resto de los trabajadores en el medio rural no puede sostener los costos de sus prestaciones, por lo que se impone como un principio financiero de carácter indispensable para la extensión de los servicios de la Seguridad Social al medio rural, el de la solidaridad nacional, mediante el cual se logren las transferencias que permitan el sostenimiento de los costos de las prestaciones, hacia otros sectores de la población y de las actividades económicas de mayor ingreso". (31). Se consideró que no obstante las dificultades de orden económico, médico y administrativo que la extensión de la protección implican, es de urgente necesidad iniciar o continuar los trabajos encaminados para lograr dicha extensión. (32). Por su relevada trascendencia, se transcribe a continuación el texto íntegro del acuerdo respectivo - tomado en la Resolución número 66.

1.- En los países en los cuales las condiciones prevalecientes de trabajo y de vida de importantes sectores de la población del campo dificulten o imposibiliten su protección social mediante los sistemas de seguro social -- configurado para los grupos asalariados sobre principios compensatorios, deberá contemplarse la adopción de nuevas bases jurídicas, económico-financieras y administrativas y de nuevos métodos y técnicas de protección social apropiados para dichos sectores, dentro de un concepto prevalentemente distributivo, de acuerdo con las condiciones, necesidades, conveniencias y nivel de desarrollo económico de cada país.

2.- La carga económica derivada de los servicios de protección social que se contemplen para los mencionados sectores de la población rural, deberá ser cubierta, en la parte que exceda la capacidad contributiva de la propia población a proteger, mediante el concurso de los sectores que tienen mejor participación del ingreso nacional. Esto presupone, en primer término, -- que los recursos provenientes del acervo impositivo nacional deban orientarse de preferencia en beneficio de las capas que puedan valerse menos por sí mis--

mas y de los sectores menos desarrollados del conglomerado nacional. En segundo lugar, supone que la naturaleza y extensión de la protección social de los sectores no asalariados del campo, deban condicionarse a la proporción del producto bruto nacional que pueda destinarse a tales fines dentro de la planificación de la economía nacional.

3.- Lo anterior implica la necesidad de una adecuada planificación sectorial de la seguridad social en el ámbito nacional, y en lo que concierne a los sectores no asalariados del campo, la elección del orden de prioridades tanto en lo que se refiere a la naturaleza y extensión del esquema de prestaciones y servicios, como en cuanto a las regiones, zonas, comunidades o áreas de producción. En todo caso, merecerán preferencia los servicios y prestaciones que propendan más directamente al mejoramiento de las condiciones colectivas de salud y de trabajo y a la elevación general de los niveles de productividad y de vida en el campo. Para ello es indispensable el mejor aprovechamiento de todos los medios y recursos disponibles, dentro de una coordinación racional de los mismos en el contexto de un programa integrado de protección y bienestar sociales para las áreas rurales.

4.- Exhortar a los países americanos para que, con base en los estudios ya realizados e inspirándose siempre en los principios que norman la seguridad social, inicien o continúen la aplicación, con la prioridad que el caso requiere, de las medidas que contribuyan a la extensión gradual de la protección social a los trabajadores rurales, de acuerdo con sus características socio-económicas, con miras a lograr la protección integral de dicho sector.

5.- Encomendar al Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, continuar los estudios que faciliten la extensión de la protección social al campo, para cuyo fin debe realizar encuestas e investigaciones en las esferas apropiadas, en colaboración con las organizaciones internacionales y regionales americanas, y propiciar el intercambio de experiencias entre los países miembros (33).

De manera pues que con las conclusiones arriba señaladas, se establecieron las bases para dar el paso de los seguros sociales a la seguridad social.

La Asamblea no deja de reconocer que su aplicación no es fácil; presenta serios obstáculos, por las características peculiares de estos sectores en relación con los otros a los que ya se vienen aplicando los seguros sociales; señala que se requiere de una planeación técnica específica, para hacer una eficaz transferencia de la carga al resto del sector productivo. Pero --- porque con su aplicación se logra disminuir la desigualdad social existente,--- estimó que se debe dar definitivamente ese paso.

La ampliación del sistema -dice Arce Cano- reclama empeñar el patrimonio moral acumulado para alentar la voluntad de nuestro Estado en esta--- tarea de extensión del seguro social, sin la cual se troncaría y en buena medida fracasaría la misión de justicia en que estamos comprometidos. Sería estéril afirmar nuestro sistema si no buscamos al mismo tiempo los medios de --- ampliar substancialmente la aplicación de los servicios a los sectores que no están amparados y, en especial, a la población rural. (34).

El compromiso está hecho. Los propios países participantes aceptaron este reto. Unos con más posibilidades de cumplirlo que otros. Muchos carecen de los recursos para iniciar y mantener esta empresa. La tarea es difícil. México, el más comprometido con su tesis que reclama la necesidad del--- paso de los seguros sociales a la seguridad social está en esa lucha. No --- podemos afirmar que ya la tenemos establecida. Hay mucha riqueza, pero más--- pobreza padecemos; todavía no llega a numerosos sectores de la población;--- estamos muy lejos aún de lograrla; porque, la seguridad social -dice en fina metáfora un autor- no puede ser una isla de prosperidad en un mar de pobreza--- (35). De acuerdo con la naturaleza de la seguridad social se requiere de la solidaridad nacional, como producto que es de una necesidad social, por -- un lado y porque no todos los individuos pueden pagar las cuotas que requiere el seguro social para otorgar el servicio. Mientras los seguros sociales son dirigidos a determinados grupos y operan sobre cálculos actuariales a efecto--- de que las cuotas o primas puedan responder en todo tiempo por las prestaciones convenidas al presentarse la eventualidad prevista, la seguridad social - - - "...responde a la garantía otorgada por toda la entidad humana de un país a sus miembros, para mantener y elevar sus niveles de vida gracias a una redistribución de los ingresos, de acuerdo con el concepto de solidaridad nacional" (36). Es erga omnes. Va dirigida a todos. Todos para todos, podría decirse es su --

fórmula. Basta el privilegio de ostentar la calidad de persona, para gozar - de la garantía que la entidad humana debe otorgar al individuo para llevar una vida propia de su naturaleza y que desee vivir como hombre. Pues la seguridad social no puede colocarse en el supuesto de proporcionar elementos para subsistir a quien quiera aprovecharse de sus fines si no le interesa su condición de persona.

Como se ve, el clamor es general. Y aquí transcribimos otra afirmación del maestro de la Cueva: "... los hombres, los pueblos y las comunidades internacionales, lanzaron el principio de que la vida humana, por sólo - el hecho de serlo, tiene derecho a su seguridad presente y futura, a fin de - que pueda desarrollarse libre y plenamente, una nueva ordenación de los valores, porque, parafraseando una sentencia que se inspira en las fórmulas médicas, no está el hombre ordenado a la economía, sino ésta a aquél...; el primado corresponde al trabajo. Estas primeras meditaciones nos autorizan a - concluir que la seguridad social es una idea ética, según la cual los valores humanos, que son los valores éticos, privan sobre los de la economía que son de naturaleza material" (37).

El logro de esta meta sólo es posible, ya está dicho, por la vía de la solidaridad nacional, no hay otra fórmula. Se requiere de la participación decidida de todo individuo que se encuentra en plena actividad productiva; - de la comunidad en general, a la que hay que motivar para que procure su superación; y la del Estado, obviamente, cuyos gobernantes deben comprometerse en administrar con atingencia y honestidad los diversos tributos y los productos que obtiene. Cierzo que pueden ser escasos; pero si se administran debidamente, aunque escasos, ya es un avance. Se establece la base y la confianza para una mayor captación de recursos que servirán para otorgar, cuando menos lo indispensable para que todos puedan empezar a vivir mejor.

El hombre siempre ha deseado vivir sin temor. Viejo anhelo de la - humanidad ha sido encontrar la forma de lograrlo. El sistema ideado, como producto cultural que es, ha venido evolucionando, mejorando, perfeccionándose - como lo vimos en páginas anteriores. Ahora se piensa en la seguridad social -

como el paso inaplazable a dar, aprovechando la experiencia obtenida de las -- mutualidades y de los seguros sociales. Morelos la vislumbró en los "Senti--- mientos de la Nación": " Que... (las leyes) deben ser tales que...moderen la opulencia y la indigencia de tal suerte que se aumente el jornal del pobre,--- que mejore sus costumbres, que alexe la ignorancia, la rapiña y el hurto" (38). Indigencia, ignorancia, unos de los gigantes que más de un siglo después seña-- laría Beveridge, obstruyen el camino de la reconstrucción, la capacidad para-- obtener ganancias. Por otro lado con la moderación de la opulencia se da la oportunidad de empleo, y el aumento de jornal del pobre. Rapiña y hurto, por-- lo demás, son consecuencia de la propia indigencia.

El otro gran libertador de América, Simón Bolívar, afirmaría pocos-- años después en discurso que pronunció en febrero de 1819 en la Angostura, lo-- siguiente: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor -- suma de felicidad, mayor suma de seguridad social, mayor suma de estabilidad-- política". (39). Utilizó la idea de seguridad social, como anhelo supremo -- para garantizar la estabilidad política y económica de los gobiernos democrá-- ticos que buscaban su nacimiento en nuestro Continente. Grandes visionarios-- eran estos hombres. Pensadores, ideólogos, estadistas fueron, como mártires-- y héroes. En los pensamientos de esta pareja sin par de libertadores, encon-- tramos remotos antecedentes directos de la seguridad social actual, libertado-- res al fin. Miguel García Cruz sostiene que antes de nadie Morelos y Bolívar-- le dan a la seguridad social origen esencialmente americano (40). No cabe du-- da. Años hace pues que se está en esto. Se entiende que no pudo darse de --- inmediato en países que apenas se estaban organizando después de siglos, lar-- gos fueron, de opresión, de indigencia, de ignorancia, de explotación, de im-- posibilidad física para actuar. Estamos en el trance, La fórmula está bien-- concebida. No hay otra; la única es la solidaridad nacional.

B) Concepto de Seguridad Social.

Sobre la seguridad social, cuyo planteamiento acabamos de analizar, se presenta, como en el caso del seguro social, una diversidad de definiciones que en tesis general también se puede afirmar que son coincidentes en su esencia. Unas más pretenciosas que otras; pero todas parten de la búsqueda del -- mejoramiento permanente de las condiciones de vida del hombre en todos los órdenes. Quizá la menos afortunada pero con el mismo fin es la que formula Yoa Lyra Madeira que la conceptúa simplemente como la formación más amplia o más completa del seguro social (41).

Dice Vladimir Rys que lo que con mayor frecuencia se entiende por -- seguridad social es todo el conjunto de medidas obligatorias, cuyo objeto es -- proteger al individuo y a su familia, contra las consecuencias de la interrupción inevitable de la seria disminución de ingresos necesarios para el sosteni miento de un nivel de vida razonable (42).

Más evolucionada es la definición de Francisco José Martoni que la considera no sólo como medio de bienestar y seguridad contra los infortunios, sino además de prevención de éstos y al mejoramiento total del ser humano, al afirmar que es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura, de amparo contra todos los infortunios y de prevención. Lucha contra la -- miseria y la desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparando a todos los riesgos fundamentales: pérdida de salud, pérdida de capacidad de trabajo, pérdida del salario; inva -- lidez, procurando proteger la integridad psico-orgánica de los hombres, ob -- servándola o recuperándola, cuando se ha perdido, manteniendo en lo posible -- la capacidad de ganancia (43).

En la definición de José Antonio Murillo Reveles, se contempla en -- cierta manera el aspecto formal de la institución, al señalar que es un conjun to de todos los medios e instrumentos de auxilio económico y social, unidos a la legislación correspondiente y a toda una actitud y política del Estado por -- estructurarla y realizarla en coordinación con los demás sectores económicos -- y sociales afectados, en forma permanente y amplia ya no preferentemente para la clase obrera, sino en general de los trabajadores del campo, de la indus -- tria y de los servicios y también de aquellos propietarios y negociantes que

deseen asociarse dentro de un grupo específico (44).

Un concepto más amplio y de proyección universal es el que formula Miguel García Cruz, al armar, según sus propias palabras, una nueva definición que procura reunir la antología del pensamiento sobre el particular, en los siguientes términos: La seguridad social es un derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el cambio a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva (45).

Gustavo Arce Cano la entiende "... como el medio para abolir la miseria, garantizando a todo necesitado ingresos y salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional por conducto del Fisco" (46).

Beveridge la interpretó como un medio para hacer innecesaria la indigencia en cualesquiera circunstancia, con la cooperación del Estado y del individuo, como lo aclara en el tercero de los principios sobre los cuales dice, debe estar edificada la seguridad social (47).

Si bien, como se observó, unas definiciones son más pretenciosas que otras, podemos afirmar que la pauta está señalada; el contenido está perfectamente identificado. Las definiciones pueden variar en cuanto a su formulación; pero en lo que respecta a su esencia y fin último, todas son coincidentes; pretenden establecer, reivindicar la dignificación del hombre como tal, como persona humana, como unidad de valor que es, para que pueda cumplir debidamente con su destino histórico. La dignificación de todos los hombres, en todo tiempo, "desde que nacen hasta la tumba" (48).

Lo que se persigue es acabar y desterrar la indigencia o miseria y los otros gigantes de los que dice Beveridge obstruyen el camino de la reconstrucción: la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la desocupación. La indigencia engendra estas nefastas manifestaciones sociales, mismas que a su vez, cual -

quiera, engendra indigencia. Según el grado de manifestación de estos gigantes se refleja la situación económica, social, cultural, moral, política de un pueblo. Se requiere pues un combate, una lucha permanente para no caer en este círculo vicioso, hasta erradicarla.

Con base a lo comentado podemos formular la siguiente definición de seguridad social: Conjunto de instituciones administradas por el Estado y --- reguladas por leyes, reglamentos y disposiciones en general, encaminadas a --- erradicar la indigencia y garantizar a todo ser humano mediante una redistribución equitativa de los ingresos, una vida digna para que logre su destino histórico.

C) Elementos de la Definición.

De la definición expuesta se desprenden los siguientes elementos:

- a) Conjunto de instituciones.
- b) Administración del Estado.
- c) Conjunto de ordenamientos jurídicos.
- d) Erradicación de la indigencia.
- e) Redistribución de ingresos.
- f) Garantía de bienestar.

a) Conjunto de instituciones.- Definimos la seguridad social como un sistema integrado por un conjunto de instituciones, en virtud de que en -- nuestro país dicho sistema para su realización, ha venido creando instituciones en razón de la situación jurídica, en que se colocan las personas a quienes -- va dirigida.

No obstante la diversidad de instituciones, todas guardan entre sí - características comunes que es necesario señalar: 1) obligatoriedad, 2) ampliación y aplicación paulatinas, 3) servicio público, 4) no lucro, 5) descentralización.

- 1) Tienen carácter de obligatoriedad, en virtud de que es forzoso-- para toda persona que, encontrándose en cierta situación previs-

ta por la ley respectiva, ingrese a la institución correspondiente como asegurada. La persona en quien recae la obligación no puede eludirla, y en todo caso, el sujeto de derecho puede -- hacer uso del mismo, directamente.

- 2) La ampliación y aplicación paulatinas responden al resultado de la experiencia que se va obteniendo con el transcurso del tiempo. Las prestaciones que hoy se otorgan superan a las que se -- dieron en el inicio; las de mañana serán aún mejores y se aplicarán a un mayor número de personas. Esa es la tendencia. La -- ampliación se aprecia en 3 aspectos fundamentales: en cuanto a las prestaciones, en cuanto al número de asegurados y en cuanto al territorio.
- 3) El Estado, al pasar del liberalismo-abstencionista al intervencionismo, amplió su campo de acción. Ya no es solamente poder -- que manda, ante todo es poder que sirve. Existe ya para los gobernantes, dice León Duquit, una obligación de orden jurídico, -- asegurar sin interrupción, el cumplimiento de ciertas actividades que aumentan a medida que la civilización progresa (49). Estas actividades se encuentran dentro de la noción de servicio público que formula de este modo: "es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado, por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención -- de la fuerza gobernante" (50). Hemos afirmado que una de las grandes necesidades sociales, si no la más grande, es la seguridad social, y como tal, debe ser administrada por el Estado para garantizar su realización de una manera permanente. Esto es, la seguridad social es un servicio público.
- 4) Si bien se acepta que algunos servicios públicos queden en manos de particulares, mediante concesiones, bajo determinadas condiciones, definitivamente en los seguros sociales y la seguridad social no es factible. Simplemente no podrían realizarse, ya -- que a los particulares los mueve invariablemente un fin: el lu-

cro, que hace gravoso el servicio que prestan e inaccesible a la inmensa mayoría.

- 5) Por regla general estos organismos públicos son de administración descentralizada, con el fin de dar mayor eficacia por su especialización, por su autonomía orgánica y porque no están sometidos a los poderes jerárquicos que rigen en los organismos centralizados.

b) Administración del Estado.- La naturaleza de este tipo de servicios exige que sea regulada, controlada y administrada por el Estado en forma descentralizada. Desde que los particulares idearon proporcionar seguros con base al mutualismo, sólo han podido adquirirlos las personas que pueden pagar la prima que se calcula no nada más para el reparto de los riesgos y los gastos de administración, sino también para obtener ganancias, que es su fin.

c) Conjunto de ordenamientos jurídicos.- Las diversas instituciones encargadas de proporcionar seguridad social en el país, han sido creadas conforme a las disposiciones de sus leyes respectivas. Estas les dan vida y regulan su funcionamiento. Señalan cuales son sus órganos, sus autoridades, las atribuciones y obligaciones de éstas, los derechos y obligaciones de los asegurados, las prestaciones, las condiciones para otorgarlas. Tienen vida jurídica propia, no son caprichosas ni transitorias. Las leyes garantizan su permanencia y el derecho de exigir las prestaciones. Cumplen así con una de las características que la doctrina atribuye al servicio público, asegurar de manera permanente regular, la satisfacción de necesidades colectivas. Se rigen también por normas reglamentarias y en general, por disposiciones administrativas de carácter obligatorio para su eficaz funcionamiento.

d) Erradicación de la indigencia.- No otra cosa persigue la seguridad social que la erradicación de los grandes males que evitan el bienestar social. No sólo su combate, sino acabar, erradicar la indigencia es la lucha permanente de la seguridad social. Su logro sólo es posible mediante un esfuerzo conjunto. Por un lado el Estado debe promover permanentemente la creación de fuentes de trabajo, y por otro, la decidida voluntad de toda persona apta, de dedicarse a la productividad.

e) Redistribución de los ingresos. Como institución de servicio que es, para poder operar eficazmente requiere de reservas suficientes. Sólo que a diferencia de los seguros sociales que lo integran con la cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores y el Estado, el de la seguridad social se obtiene de éstos y de todos los contribuyentes, vía fisco. Ya no se trata propiamente de la aplicación de cálculos actuariales para mantener el equilibrio entre prestaciones a otorgar y cuotas recibidas, sino de una exacta y adecuada redistribución de los ingresos del Estado por los diversos conceptos --- de captación de recursos financieros, a efecto de que pueda llegar el servicio a todos los habitantes, más bien a toda persona que por causas ajenas a su voluntad carezca de medios para subsistir. Porque debe entenderse que no se trata de una exclusiva obligación del Estado; es conjunta, se dijo en el inciso anterior. El Estado debe promover, incentivar, y el individuo aprovechar la oportunidad, asumir responsabilidad, trabajar para tener derecho; es lo que -- Beveridge denomina política de pleno empleo. No otra cosa se quiere con la redistribución de los ingresos; lo contrario conduciría al caos.

f) Garantía de bienestar social.- Cuando todos los miembros de la colectividad nacional tengan garantizados la alimentación, el vestido, la habitación, el empleo; dispongan de los medios para curarse las enfermedades---- cuando no sea posible evitarlas; logren elevar diariamente su nivel cultural; satisfacer plenamente sus necesidades; en fin, que dispongan de todos los medios, recursos, formas, para vivir sin temor y con dignidad, se podrá decir -- que hay bienestar social. Sólo cuando hay bienestar físico y espiritual en -- todos y cada uno de los integrantes de una colectividad se logra la armonía;-- esto es, el bienestar social. Por eso se puede afirmar que el fin último de la seguridad social es el bienestar social que da a cada uno de los miembros de la colectividad humana la oportunidad de satisfacer plenamente sus necesidades; que el hombre, como unidad de valor que es, haga uso pleno de su libertad, se realice, es decir, cumpla con su destino histórico.

D) Fundamentación y naturaleza jurídicas.

La fracción XXIX del Apartado "A" del artículo 123 de nuestra Constitución Política dispone que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social,

que comprenderá seguros de invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria -- del trabajo, enfermedades y accidentes, servicio de guardería y cualquier -- otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Por su parte, el Apartado "B" en su fracción XI establece las bases para la organización de la seguridad social de los trabajadores civiles al servicio de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal; por separado en la fracción XIII para los militares y marinos; y recientemente, a través de la fracción XIII bis, adicionada, para los empleados de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.

Ambicioso es el precepto actual de la fracción XXIX del Apartado "A". Ya no sólo contempla a los seguros sociales como uno de los instrumentos para la aplicación de la previsión social. Como quedó por decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1974, al incluir a los campesinos, -- no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares, establece el derecho a la seguridad social. Hace una declaración expresa del derecho de todo hombre a la seguridad social --dice González Díaz Lombardo-- al referirse a la -- reforma última y no como la de 1929 al texto original, que sólo fue para un -- humano y protector sistema en el orden individual (51), que decía: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del traba--- jo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".

Si analizamos en conjunto el artículo 123 de la Carta Magna, de acuerdo con la denominación del título en el que se encuentra ubicado: "Del trabajo y de la previsión social", observamos dos irregularidades que es importante -- señalar:

Una, se presenta un conflicto en cuanto al alcance de la fracción -- XXIX, in fine. Va más allá de lo que indica el Título Sexto en el que está -- colocado su numeral. Rompe el límite de su espíritu. El trabajo y la previsión social son derechos que nacieron de y por la clase trabajadora; están -- íntimamente ligados como hijos que son ambos de una prolongada y sangrienta -- lucha de esta clase para reivindicárselos; y la norma referida abraza por sí -

sola, a todos los individuos, recoge en su seno a todas las personas que integran la colectividad nacional; ya no nada más a las que están sujetas a una -- relación de trabajo subordinado. No excluye a ningún individuo; se encuentran todos, como lo quiere la seguridad social, que tiene la idea de universalidad.

Al declarar la Constitución Política, en su reforma de 1929, que --- es de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, para hacer-- factible la previsión social, ya no a través del establecimiento de cajas de-- seguros populares, por su inoperancia, se apegó estrictamente al espíritu del-- Título Sexto. No hubo necesidad de mencionar de manera expresa a la clase tra , bajadora; su prefacio ya lo anunciaba, lo limitaba y limita a dicha clase. -- Los seguros sociales serían pues, para las personas a las que se refiere el -- artículo 123, es decir, para las que se sujetaran a una relación de trabajo -- subordinado. En cambio, el texto actual, después de disponer que la Ley del - Seguro Social está encaminada a la protección y bienestar de los trabajadores, se sale del espíritu de la letra de su Título al incluir a los campesinos, no-- asalariados y otros sectores sociales. Va más allá de lo que es la previsión-- social con los seguros sociales, sin modificar la denominación del multicitado Título Sexto, ni el párrafo que establece limitativamente que las leyes que -- dicte el Congreso de la Unión sobre trabajo, regirán entre los obreros, jorna leros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo. El espíritu del artículo 123 es fijar las bases sobre las cuales debe regularse todo trabajo subordinado, en concordancia con la fracción X del artículo 73 de la propia Constitución, que en su oportunidad fue adicionada,-- para facultar al Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo personal subordinado y consecuentemente sobre la previsión social, sin hacer re-- ferencia alguna a la seguridad social, que tiene otro origen, otro ámbito.--- La previsión social nació unida al derecho del trabajo y compartió de una ma-- nera general, sus caracteres -dice Mario de la Cueva- en tanto que la segu-- ridad social se elevó sobre las consideraciones políticas y se plantó firmemen-- te sobre la tierra, con un sentido de universalidad que conlleva en su entraña el de eternidad, como el pensamiento y la acción destinados a resolver, en for ma total en el presente y en el futuro y en todos los pueblos el problema de-- la necesidad (52). La primera obedece a un clamor de la clase trabajadora, la otra a un clamor universal. Una es pues, la naturaleza de la previsión social y otra la de la seguridad social que mira al hombre en general, aunque si bien ambas, con el derecho del trabajo "...poseen una causa común, que es la mise--

ria que reina en las grandes masas de población de nuestra tierra y la explotación del hombre por el hombre; y se proponen una finalidad única, que es el vívir humano del hombre real" (53).

La otra irregularidad consiste en que al considerar la multicitada - fracción XXIX a todos los sectores sociales, incluyó tácitamente a los trabajadores al servicio del Estado que tienen dentro del mismo artículo su propio -- apartado con las bases para la prestación de sus seguros sociales. Asimismo, - incluyó a los trabajadores de los gobiernos de los estados y a los de sus municipios, sin estar legitimada expresamente para ello.

La norma comentada en párrafos anteriores, se da, curiosamente, al presentar el Ejecutivo Federal el 18 de septiembre de 1974 a la H. Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución-- para hacer factible la igualdad de los derechos de la mujer con los del hombre, como lo querían las mujeres de muchas partes del mundo en las que aún estaban-- situadas en un plano de inferioridad. Recordemos que la Organización de las-- Naciones Unidas llegó a recomendar en el año de 1967 la existencia de condicio-- nes igualitarias a través de su "Declaración sobre Eliminación de la Discrimi-- nación contra la Mujer"; y también la proclama para que el año de 1975 fuera considerado como "Año Internacional de la Mujer".

La iniciativa mencionada propuso reformas a los artículos 4, 5, 30;- apartado B, Fracción II; 123 apartado A, fracciones II, V, XI, XV, XXV, XXIX y apartado B, Fracciones VIII y XI inciso c). Recomendó transferir íntegramente el artículo 4 al 5 y utilizar aquél para hacer la declaración expresa que - el varón y la mujer son iguales ante la ley; y para conservar la congruencia, substituir el sustantivo "hombre" que utilizaba el artículo 5 por el de "persona". De igual manera, dentro de la misma línea se consideró necesario re--- formar el artículo 30 apartado B, fracción II, a efecto de que ya no fuera --- derecho privativo del varón poder transferir por la vía de la naturalización,- en su caso, la nacionalidad mexicana a su cónyuge.

Por lo que mira al campo laboral de la mujer en general, como bien - recordamos, el artículo 123 contenía algunas medidas que se consideraron indis-- pensables para protegerla de los abusos patronales y obligarla, por otro lado,

a no desatender las funciones del hogar. Le estaban prohibidas las labores--- peligrosas e insalubres, el trabajo nocturno industrial, el trabajo en establecimientos comerciales después de las diez de la noche (fracción II); y la jornada extraordinaria (fracción XI). Hubo, en consecuencia, necesidad de suprmir estas medidas tutelares para mantener la línea de igualdad que se buscaba. Por la misma razón, se procuró dejar perfectamente aclarado que en el servicio de colocación de los trabajadores en igualdad de condiciones, tengan prioridad quienes representan la única fuente de ingresos en su familia (fracciones XXV apartado A y VIII apartado B). "En las circunstancias actuales de nuestro avance social -dice la iniciativa presidencial- la única diferencia que puede establecerse válidamente entre los derechos de la mujer y del varón, será aquella que se derive de la protección social a la maternidad y del producto en los períodos de gestación y de la lactancia" (54). De ahí también las reformas a otras fracciones de los dos apartados, la V, XV y XXIX (esta última en lo que mira exclusivamente a los servicios de guarderías); y XI, inciso c)-- respectivamente.

En el aspecto laboral vemos pues, que se produjeron dos clases de -- reformas: una, la de las fracciones II, XI, XXV del apartado A y VIII del --- apartado B, reformas a las que necesariamente condujo la declaración de igualdad del varón y la mujer ante la ley, para que fuera estricta, absoluta. La-- otra, la de las fracciones V, XV y XXIX del apartado A; y XI inciso c) del --- apartado B, que miran a la mujer trabajadora sólo en tanto que potencialmente es madre, para la preservación de la gestación, pasando por el parto, durante la lactancia y en forma extensiva hasta la primera infancia.

Hecho este análisis, no encuentro cabida en ninguno de estos dos ---- grupos para el resto de la fracción XXIX apartado A, objeto principal de --- este tema y motivo de esta aparente digresión. Las aludidas reformas de ambos grupos están íntimamente ligadas entre sí, con la declaración de igualdad con signada en el artículo 4 de la Constitución, no así, a mi modo de ver, la mayor parte de la disposición de la fracción XXIX, que ya tiene otro espíritu:-- la implantación de la seguridad social, el hacer extensivos los beneficios de los seguros sociales a los campesinos, a los no asalariados y a otros secto--- res sociales, que, por lo demás, ya no se trata de personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, como antes ya quedó señalado. La propia Exposición de Motivos dice al concluir: "En virtud de las conside--

raciones anteriores, la presente iniciativa plantea sendas reformas a los apartados A y B del artículo 123 constitucional, guiadas por el propósito de abrir a la mujer, con máxima amplitud, el acceso al trabajo, así como por el objetivo de proteger al producto de la concepción y establecer, en suma, condiciones mejores para el feliz desarrollo de la unidad familiar" (55). Obsérvese que sólo tiene una esencia, un solo espíritu, pues una sola es su finalidad: hacer pleno, absoluto el principio de igualdad jurídica entre la mujer y el varón. No otra cosa quiso. Luego, por qué en el mismo Decreto, sin explicación alguna la declaración del derecho a la seguridad social considerándola -- como parte de aquélla? La propuesta del Ejecutivo Federal en lo que respecta a la fracción en cuestión se concretó a aclarar que es de utilidad pública la Ley del Seguro Social (ya había sido expedida con motivo de la reforma de --- 1929), y a adicionar el seguro de vejez y el servicio de guarderías (seguros que ya la nueva Ley de 1973 había establecido como obligatorios, artículo 11-- fracciones III y IV) y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores y sus familiares (56).

Ahora bien, en el seno del Constituyente Permanente, tanto en la --- Cámara de origen, como la revisora, en la etapa de discusión del proceso le--- gislativo, observamos que sólo se hizo referencia a la igualdad jurídica que--- se proponía. Elocuentes exaltaciones fueron pronunciadas a favor de este --- principio que sostenían los dictámenes respectivos. En lo que mira al tema -- que nos ocupa el dictamen de la Comisión de la H. Cámara de Diputados, apenas en la parte final hace una escueta alusión: "Se consideró oportuno agregar a la fracción XXIX del artículo 123, del apartado A, como sujetos protegidos---- por el seguro social no solamente a los campesinos sino a toda la población"-- (57) y presenta el siguiente texto "...XXIX.- Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de--- los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus--- familiares" (58). El dictamen fue aprobado en lo general por unanimidad; y en lo particular, por mayoría, sólo en lo que respecta al artículo 4, por una --- mera cuestión de técnica legislativa (59). El dictamen de la Comisión de la--- H. Cámara de Senadores, de manera coincidente, en su antepenúltimo párrafo, -- hace referencia también de manera escueta al tema en los siguientes términos: " Igualmente, nos parece procedente para extender los beneficios de la seguri

dad social, agregar a la fracción XXIX del artículo 123, del apartado A, como sujetos protegidos, no solamente a los campesinos sino a todos los sectores - sociales y a sus familiares, o sea a toda la población" (60). Su proyecto de Decreto quedó igual que el de la Cámara de origen (61), mismo que fue aprobado por unanimidad y pasó a las legislaturas locales para los efectos constitucionales (62). Al aprobar éstos por la mayoría requerida, las diversas reformas aludidas, en los términos del artículo 135 de la Constitución Política, fue promulgado el Decreto respectivo por el Ejecutivo Federal el día 27 de diciembre de 1974 y publicado en el Diario Oficial del 31 del mismo mes. Las reformas entraron en vigor el primer día del año de 1975.

Las observaciones que acabamos de formular sobre la manera en que apareció la declaración del derecho a la seguridad social en nuestra Carta Magna, vienen a abundar a favor de nuestra opinión emitida en el inicio de la literal en la que nos encontramos. Se dijo que analizado en conjunto el artículo 123 de acuerdo con el título de su ubicación, denota dos irregularidades: una, se declara expresamente el derecho a la seguridad social en una fracción de un artículo y de un título que corresponde exclusivamente al trabajo y a la previsión social, literalmente; dos, aplica ahí mismo el sistema a los otros servidores que en el propio artículo 123 se mencionan por separado en su apartado B, así como a los de los gobiernos de los estados y municipios, sin estar legitimada expresamente para ello. No se cumplió con la técnica legislativa. No fue ortodoxo el Constituyente Permanente cuando formuló la declaración, al considerar que era llegado el momento de establecer el derecho a la seguridad social. Pudo haber presentado una exhaustiva y convincente exposición de motivos, que los hay en abundancia, ya lo vimos. Años ha que se viene analizando, estudiando y pugnando por establecerla, mediante exposiciones razonables, justificadas, por necesaria que es. Se pudo haber aprovechado el momento para establecerla en artículo separado y mediante la modificación de la denominación del título en el que aparece, con un gran prefacio en el que se declarara el derecho de todos los mexicanos a la seguridad social, previo reconocimiento de las legislaturas de los estados de proporcionar la a sus servidores y a los de sus municipios. Al cabo que, como ya quedó precisado, el derecho del trabajo, la previsión social y la seguridad social tienen una misma causa común: combatir la miseria, podía denominarse el Título Sexto: "Del trabajo y la previsión y seguridad sociales".

Todo pueblo en el ejercicio de su soberanía, puede establecer en su Constitución Política los derechos, las obligaciones y la forma de gobierno--- que a sus intereses convengan. México lo ha hecho libremente, de manera brillante y oportuna. Nuestra historia constitucional es un ininterrumpido proceso de consolidación y perfeccionamiento en todos los órdenes. Fue el primero en el mundo, cuando en 1917 rompió con los cánones tradicionales de la antigua teoría de la Constitución al establecer junto a la declaración de los derechos individuales, la declaración de los derechos sociales, de la que dijeron algunos no podía caber en la Constitución. La lucha por la superación no cesa. No hay prurito de innovaciones. El pueblo diariamente exige más y mejores derechos. Los tratadistas y estudiosos de los problemas sociales y económicos y el propio Estado han participado en múltiples conferencias; se han creado organismos para plantear fórmulas a efecto de resolver el problema de la necesidad humana. En la VIII Conferencia Interamericana de Seguridad Social (Panamá 1968) se acordó la extensión de la seguridad social a otras categorías de trabajadores: independientes, profesionales libres, a domicilio, -- domésticos y de la industria familiar. Y México propuso la expansión de los beneficios a la población rural, con lo que se quería abarcar a todo ser humano. La Conferencia, sin dejar de reconocer que la extensión a todos estos --- sectores no es nada fácil, porque rebasa los límites clásicos de los sistemas de protección a los asalariados, principalmente al sector rural, que concretamente no puede sostener los costos, consideró, por su necesidad, imponer como un principio financiero de carácter indispensable el de la solidaridad nacional (63), que en efecto es la única fórmula posible.

En México el paso de los seguros sociales a la seguridad social ya está dado. No cabe duda que nuestra Constitución Política la establece desde el año de 1975. Artículo 123 apartado A fracción XXIX.- "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores-- sociales y sus familiares". Este texto es en sí una declaración expresa, indiscutible del derecho de todo hombre a la seguridad social, independientemente de las irregularidades en que se incurrió al formular la declaración, que en-

todo caso son de mera técnica legislativa, porque ya los propios estados fed^u rados la han reconocido de manera tácita, específicamente en lo que respecta-- al caso de sus servidores. Las irregularidades se pueden enmendar y deben en-- mendarse. En tanto que la declaración textual es irreversible. Se ha conver-- tido en un derecho adquirido y por lo tanto perenne que sólo puede admitir --- adiciones para mejorarlo. El siguiente paso es su debida instrumentación para hacerla posible.

N O T A S

- 1) Posada, Carlos G. Los Seguros sociales obligatorios en España. Revista--
de Derecho Privado, Madrid 1943, pág. 4.
- 2) Historia Universal. T. VIII "Liberalismo y Nacionalismo" por Heinrich--
Herkner, Espasa-Calpe, S. A. Madrid 1963, 6a. ed. pág. 492.
- 3) Heinrich Herkner, ob. cit. págs. 492 y 493.
- 4) Bernardo de Quiroz, Juan. "Formulación, concepto y naturaleza de la se--
guridad social" Sociología de la seguridad social; UNAM 1a. ed. Méx. --
1964, pág. 96.
- 5) Arce Cano, Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social. Po---
rrúa, Méx. 1972, 1a. ed., pág. 94.
- 6) Cueva, Mario de la. Prefacio al libro De los seguros sociales a la segu--
ridad social; pág. 14.
- 7) Citado por Miguel García Cruz, en La seguridad social. Méx. 1955, pág.
37.
- 8) Posada G. Carlos, ob. cit. pág. 15.
- 9) Ob. cit., págs. 15 y 16.
- 10) Benítez de Lugo, Luis. Tratado de seguros, Vol. I. Instituto Editorial
Reus, Madrid, 1955, pág.
- 11) Ob. cit., pág.
- 12) Citado por Miguel García Cruz. La seguridad Social. Méx. 1955, pág. 33.

- 13) Cueva, Mario de la. El nuevo derecho mexicano del trabajo. T. II. Porrúa, Méx. 3a. ed. 1984, pág. 112.
- 14) Castorena, J. Jesús. Manual de derecho obrero, Méx. 1973 6a. ed., pág. 162.
- 15) Cueva, Mario de la. Ob. cit. pág. 130.
- 16) Ob. cit. pág. 135.
- 17) Ob. cit. pág. 137.
- 18) Ob. cit. págs. 18 y 19.
- 19) Cueva, Mario de la. El nuevo derecho mexicano del trabajo. T. I. Porrúa, Méx. 1a. ed. 1972, pág. 111.
- 20) García García, Fernando Augusto. Fundamentos éticos de la seguridad social, UNAM. Méx. 1968, pág. 53.
- 21) Arce Cano, ob. cit., pág. 611.
- 22) García Cruz, Miguel. ob. cit. Méx., 1955, pág. 21.
- 23) Beveridge, William; El Seguro social y sus servicios conexos. Informe. Ed. Jus. Méx. 1946, pág. 13.
- 24) Ob. cit. pág. 153.
- 25) Ob. cit., pág. 20.
- 26) Referido por González Díaz Lombardo, El derecho social y la seguridad social integral; Textos Universitarios, UNAM, 2a. ed. 1973, pág. 126.
- 27) Ibidem.

- 28) Carta de la Organización de los Estados Americanos. Unión Panamericana; Secretaría General de la O.E.A., Washington, D. C. 1962, pág. 7.
- 29) La ley de las naciones. J. L. Brierly, Editora Nacional, Méx. 1950, pág. 395.
- 30) Seguridad social. Organó de difusión del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Año XVII, época III No. 51 mayo-junio 1968; T. I. pág. 309.
- 31) Ob. cit. pág. 171.
- 32) Ob. cit., pág. 307.
- 33) Ob. cit., págs. 307-309.
- 34) Arce Cano, ob. cit., pág. 580.
- 35) Sociología de la seguridad social. Beryl Frank. "Extensión de la seguridad social a las áreas rurales", pág. 321.
- 36) Arce Cano, ob. cit., pág. 573.
- 37) Cueva, Mario de la. Ob. cit. T. II págs. 54 y 55.
- 38) El Congreso de Anáhuac. Cámara de Senadores. Méx. 1963, pág. 90.
- 39) Citado por Miguel García Cruz en México 50 años de Revolución. "La seguridad social" P.C.E. Méx. 1963, pág. 243.
- 40) Ibidem.
- 41) Citado por Francisco González Díaz Lombardo; ob. cit. pág. 122.
- 42) En Sociología de la seguridad social, "Sociología de la seguridad social". pág. 141.

- 43) Citado por González Díaz Lombardo; ob. cit., pág. 121.
- 44) En Sociología de la seguridad social, "Causas fundamentales que originaron la seguridad social. Antecedentes históricos de la seguridad social", pág. 121.
- 45) García Cruz, Miguel. La seguridad social. Méx. 1955, pág. 43.
- 46) Arce Cano, ob. cit., pág. 700.
- 47) Beveridge, William, ob. cit., pág. 13.
- 48) Arce Cano, ob. cit., pág. 587.
- 49) Duguit, León. Las transformaciones del Derecho Público. Francisco Beltrán. Librería Española y Extranjera, Madrid, 1913, págs. 102, 103, 110 y 111.
- 50) Duguit, ob. cit., pág. 115.
- 51) González Díaz, Lombardo, ob. cit., pág. 165.
- 52) Cueva, Mario de la; ob. cit. T. II pág. 50.
- 53) Ob. cit. pág. 51.
- 54) Diario de los debates. Cámara de Diputados; año 1 T. II No. 12 México, 1974, pág. 9.
- 55) Ob. cit. pág. 12.
- 56) Ob. cit. pág. 12.
- 57) Ob. cit. No. 33, pág. 6.
- 58) Ob. cit. pág. 7.

- 59) Ob. cit. págs. 20 y 32.
- 60) Senado de la República. Memoria XLIX Legislatura. 1973-1976. Pág. 36.
- 61) Ob. cit. pág. 37.
- 62) Ob. cit. pág. 40.
- 63) Seguridad social. Organó de difusión del Centro Interamericano de --
Estudios de Seguridad Social. Año XVII, época III No. 51 mayo-junio --
1968; T. I. pág. 171.

C A P I T U L O I I I

L A S E N T I D A D E S P A R A E S T A T A L E S Q U E I M P A R T E N S E G U R I D A D S O C I A L E N M E X I C O

1. Naturaleza Jurídica de las Instituciones de Seguridad Social en México.

En el capítulo anterior definimos la seguridad social como el conjunto de instituciones administradas por el Estado y reguladas por leyes, reglamentos y disposiciones en general, encaminadas a erradicar la indigencia y garantizar a todo ser humano, mediante una redistribución equitativa de los ingresos, una vida digna, para que logre su destino histórico.

Entonces si la seguridad social tiene como finalidad erradicar la indigencia y garantizar a todo ser humano una vida decorosa para que logre su destino histórico, es evidente que su meta es la satisfacción de necesidades colectivas, que sólo se puede lograr a través de la administración pública, concebida por la doctrina como "...una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado. (1).

En efecto, no puede prestarse la seguridad social por otros medios-- u organismos que no correspondan a la administración pública, por su propia naturaleza, y porque constituye precisamente uno de los fines del Estado. Vimos que cuando los particulares idearon proporcionar los seguros como medios para hacer frente a los infortunios de la vida y del trabajo, sólo han podido adquirirlos las personas que menos los necesitan y que sí pueden pagar las primas que resultan muy elevadas, por el fin eminentemente lucrativo que persiguen -- los prestadores de esos servicios. Ni siquiera se puede concebir este servicio mediante el sistema denominado concesión administrativa, porque por su parte, no hay servicio concesionado que no tenga aquella misma finalidad, único atractivo para los concesionarios.

Por lo demás, la propia naturaleza de la seguridad social va más allá de lo que son los seguros privados. Excede en todo sus alcances. Es un sistema establecido por una necesidad social que el Estado moderno está obligado a satisfacer. Le es vital. El Estado moderno al pasar de Estado que manda a Estado que sirve, como lo concibe acertadamente Duguit (2), no puede ignorar este compromiso, que como hemos visto, se han arrogado los Estados libres, en un gesto para realizar la justicia social a la que están comprometidos. Recuer

da el maestro Serra Rojas a este propósito la afirmación de Jacques Cador, que "... al irse marcando la creciente intervención del Estado, no se concretó a mandar, es decir a dar órdenes, sino que asumió en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los administrados (y que a ésto) se llamó servicio público, por su doble carácter: satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado" (3).-- Luego aclara el propio maestro Serra Rojas que "El Estado se interesó en esas necesidades sociales, mal atendidas u olvidadas por los particulares, o que--- reclamaban la intervención oficial" (4), como en el caso específico de los seguros sociales, y la moderna concepción: la seguridad social.

Ahora bien, aun cuando no toda actividad del Estado es servicio ---- público, como afirman los autores, citamos uno, Gabino Fraga: - el servicio - público constituye tan sólo una parte de la actividad del Estado (5), como es tá visto, la prestación de los seguros sociales y la seguridad social sí constituyen un auténtico servicio público con doble carácter: satisfacen una necesidad colectiva y están atendidos por el Estado; tienen las características -- específicas que la doctrina atribuye a éste para que sea tal. Volvamos a la-- definición que en su oportunidad ya utilizamos de León Duguit, que no por antigua, de las primeras, pierde actualidad: toda actividad cuyo cumplimiento - debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indis pensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal manera que no puede ser asegurado más que con la intervención de la fuerza gobernante (6). O interpretado por un autor actual, gran estudioso---- del Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas, como " Una actividad técnica- directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los -- particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una -- necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público" (7). Podríamos agregar otras definiciones coincidentes pero será suficiente sólo una, la del maestro Miguel Acosta Romero: "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad". (8).

Cierto es que en eso de la definición de servicio público no hay ---

uniformidad, como los estudiosos del Derecho Administrativo se anticipan en -- señalar, pero hay coincidencias que dijéramos integran sus características -- esenciales. Tomemos las que señala Serra Rojas: " Una actividad técnica, cuya finalidad es satisfacer una necesidad colectiva, realizada por el Estado o por excepción por los particulares y bajo un régimen jurídico especial (9). Más-- adelante sostiene el mismo autor que el elemento esencial en las definiciones de servicio público que debe mantenerse inalterable es la noción de interés -- general, es decir, el interés social para atender una necesidad general y --- apremiante a cargo del poder público " (10). Aún cuando parezca redundante e insistente, para los propósitos de este trabajo cabe recordar que cuando el Es tado considera que se debe dar satisfacción a una necesidad general, debe tomar las providencias para asumir su atención; lo que significa que una necesidad de carácter colectivo o de interés general, debe convertirse en un servi-- cio público. (11).

Procede aclarar, de acuerdo con lo que se ha venido sosteniendo, que en doctrina se estima que son diversas las formas de organización administrati va para otorgar el servicio público. Autores como Gabino Fraga señalan la cen tralización, la desconcentración, y la descentralización y agrega las empresas de participación estatal (12). Otros como Serra Rojas las clasifican en dos - grandes ramas: en forma de centralización y en forma paraestatal (13); tal y como las clasifica el Artículo 90 de nuestra Constitución Política expresamente y por primera vez, a partir de la reforma que sufrió por decreto publicado - en el Diario Oficial de 21 de abril de 1981, y desde luego, su ordenamiento - reglamentario, por cierto expedido con antelación, en vigor desde el primer día del año de 1977, que abrogó a la antigua Ley de Secretarías y Departamentos-- de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Por centralización se entiende, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española; acción y efecto de centralizar: reunir varias cosas en un -- centro común; hacer que varias cosas dependan de un poder central; asumir el-- poder público facultades atribuidas a organismos locales. Desde el punto de-- vista de la administración pública el concepto que da la doctrina tiene exacta adecuación a aquella acepción semántica. "... forma de organización adminis-- trativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se or-- denan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presiden-- te de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la ac-

ción y la ejecución", dice Acosta Romero (14). En otras palabras: "La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública" sostiene Gabino Fraga (15). Por su parte Serra Rojas nos dice que se trata de una "...subordinación estricta de los órganos públicos a la autoridad central bajo los diferentes puntos de vista de su nombramiento, atribuciones y ejercicio de sus funciones" (16). Hay pues, siempre una relación de jerarquía que se establece a través de un vínculo jurídico entre los distintos órganos que integran la administración pública.

La otra forma de organización administrativa que establece nuestro derecho vigente para que el Estado pueda cumplir con sus diversos fines, es la de entidades paraestatales, que a diferencia de la centralización, no dirige de manera directa, estando dentro de sus funciones y que por razones de orden técnico, entre otras, confía a organismos creados por él mismo y sujetos bajo su control.

Como en el caso de la centralización, hagamos un análisis de la expresión entidades paraestatales, que se utiliza expresamente en la legislación. Entidad, dice el Diccionario de la Lengua Española, es lo que constituye la esencia o la forma de una cosa. Colectividad considerada como unidad. - Por ente se entiende lo que es, existe o puede existir. Por ser, esencia o naturaleza, cualquier cosa creada, especialmente las dotadas de vida. Y finalmente por esencia, naturaleza de las cosas, lo que el ser es. Por lo que respecta al término paraestatales, que se utiliza por primera vez en la determinación de los organismos a que se refiere este ordenamiento, que anteriormente fueron regulados por la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947, 1965 y 1970, no tiene una correspondencia exacta, pues de acuerdo con el mismo Diccionario, se refiere a instituciones, organismos y centros que por delegación del Estado, cooperan a los fines de éste, sin formar parte de la administración pública; y en la especie se trata de organismos que son partes integrantes de la Administración Pública Federal; no están actuando por mera delegación del Estado; es el mismo Estado el que los crea, administra y controla. - "En algunas legislaciones extranjeras -dice Gabino Fraga mencionando a varios autores- la expresión paraestatal se ha considerado como un vocablo que care-

ce de valor jurídico y que sólo se usa con un " valor de nomenclatura " (17).

Con base en lo explicado, la terminología entidades paraestatales -- que introdujo el Constituyente Permanente y que repiten las leyes reglamentarias del Artículo 90 de nuestra Carta Magna, al referirse a las otras formas de organización administrativa, parece que no resulta del todo feliz, porque está incluyendo en esa acepción, por un lado, organismos que no constituyen--- propiamente una entidad, pues algunos al carecer de personalidad jurídica propia, no tienen esencia, ser, o lo que es lo mismo, no tienen vida propia. Por otro lado, no se trata de organismos que actúen por delegación del Estado, sino de organismos que el propio Estado crea, administra y controla, como ya está-- dicho. En efecto, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 3 que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxilia-- rá de organismos que identifica como entidades de la administración pública--- federal: I Organismos descentralizados; II Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de finanzas; y III Fideicomisos. Esto ocasiona confusiones, dice el maestro Acosta Romero, "...sobre todo en cuanto hace a los organismos descentralizados, y a los fideicomisos públicos que no tienen personalidad jurídica... en virtud de que para otorgar personalidad jurídica a un ente colectivo de derecho público, es estrictamente necesaria una declaración formal de una ley emanada del Congreso de la Unión, específicamente para cada caso concreto y no una declaración general" (18).

En el supuesto de que la crítica hecha a la terminología utilizada por la legislación vigente fuera equívoca; esto es, que si entidades no se -- puede aplicar indistintamente a todos los organismos que señala la ley, tomando en cuenta su naturaleza, lo cierto es que los que nos ocupan, los encargados de otorgar seguridad social en México, sí son auténticas entidades en su-- acepción semántica, por lo que caben perfectamente en esa rama que el artículo 90 de la Constitución Política denomina entidades paraestatales y concretamente en su carácter de organismos descentralizados, de acuerdo con la clasificac--- ción que hace el artículo 3 de su ley reglamentaria.

En consecuencia, ahora analizaremos el concepto de descentralización.

El Diccionario de la Lengua Española nos dice: acción y efecto de descentralizar. Y por descentralizar: transferir a diversas corporaciones u oficios --- parte de dicha autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

En doctrina, Serra Rojas nos dice que la descentralización administrativa como forma de la administración pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes - de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse--- de la orientación gubernamental ni de la unidad financiera del mismo (19). Por su parte Gabino Fraga nos dice que "... en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la Unidad del Poder". (20).

En doctrina extranjera veamos la definición del español Rafael Entera Cuesta: "...podemos definir desde el punto de vista dinámico, la descentralización administrativa considerada, en su aspecto jurídico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la Administración directa a la indirecta, en su condición de tal, o disminuye la tutela o vigilancia de aquella sobre ésta". (21).

Las definiciones expuestas son pues coincidentes con el concepto --- semántico de la palabra, por lo que se entiende que en sentido estricto, a través de la descentralización administrativa se crean organismos especiales, para realizar actividades que competen al Estado y que están dotados de: personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico también propio. (22).

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se ajusta a este concepto, al definir como organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El punto de partida de todo organismo para que sea descentralizado,

esto es, para que exista como tal, debe ser la expedición de una ley o decreto del Congreso de la Unión, o por un decreto del Ejecutivo Federal. La personalidad jurídica propia que adquiere surge en el momento mismo en que entra en vigor el ordenamiento jurídico específico que lo creó; esta personalidad jurídica lo hace un ente de imputación de derechos y obligaciones; sólo él es titular de las mismas y responsable de las segundas consecuencias que derivan de esa personalidad jurídica, por ser propia, y que le otorga el acto que lo creó. Como persona que es, tiene patrimonio propio, que viene a constituirse como en el caso de toda persona, por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones y cargas que nacen desde luego, para el debido cumplimiento de su objeto. El régimen jurídico propio lo constituye la misma ley o decreto del Ejecutivo, según el caso, que lo crea y regula su personalidad, señala su estructura administrativa; sus órganos de dirección, administración y representación; su patrimonio, su nombre, su domicilio.

En conclusión, a diferencia de la centralización, se trata de una forma de actividad de la administración pública que procura, mediante entes creados expresamente y especializados, que por tener cada uno su propia personalidad jurídica, realizan sus funciones de manera autónoma y sin necesidad de someterse a los poderes jerárquicos que imponen la centralización, para que pueda cumplir el Estado con la oportunidad debida y eficacia requerida, unos de los diversos servicios públicos que debe prestar.

Dentro de esos diversos servicios públicos está incuestionablemente el de la seguridad social. No es motivo de este trabajo señalar el orden que pudiera ocupar; pero sí es necesario señalar que está entre los primeros, por lo que ya se comentó en su oportunidad.

La seguridad social en México se ha venido otorgando a través de diversos organismos en razón de la situación jurídica que tienen las personas a quienes va dirigida; pero todos tienen entre sí, ya lo dijimos, características comunes que los identifican, por su propia naturaleza; y que de acuerdo con el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cada uno de ellos es un auténtico organismo descentralizado, pues fueron creados como veremos en su oportunidad, por el Congreso de la Unión, mediante sus respectivas leyes. Por esta razón estimo que no tiene objeto analizar los comentarios que formula la doctrina con respecto a la posibilidad de la crea

ción de organismos descentralizados, por mero decreto del Ejecutivo Federal, - como lo permite el referido artículo 45 y además, porque sobre este punto, como dice el maestro Acosta Romero, la doctrina ya es unánime, en el sentido de que la creación de órganos descentralizados por solo decreto del Ejecutivo, -- resultaría al margen de la Constitución, sobre todo cuando a través de ese decreto se otorgan personalidad jurídica propia, patrimonio y competencia; toda vez que se han considerado que para tal efecto, es necesario una ley en sentido formal y material; esto es, una ley que emana precisamente del Congreso --- de la Unión (23). En consecuencia, por lo que respecta a los organismos que nos ocupan, reiteramos que formalmente son auténticas entidades con personalidad -- jurídica propia, pues se deben a leyes expedidas por el Congreso de la Unión; - y no por decreto del Ejecutivo; esto es, no permiten ninguna duda sobre su--- constitucionalidad.

La invocada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es a la que se refiere el artículo 90 de nuestra Constitución Política, en los siguientes términos: la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá-- los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación..."; disposición que viene a dar fundamenta--- ción constitucional a las entidades paraestatales; en la inteligencia de que-- en lo que respecta a los organismos descentralizados, para su creación se requiere que sea a través de una ley expedida por el Congreso de la Unión, como ya está dicho.

Este nuevo ordenamiento jurídico, en vigor desde el primer día del año de 1977, se da, dice su Exposición de Motivos, para resolver los problemas que plantea un país cuyas actividades socio-económicas son más amplias de las contempladas por su antecesora, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 23 de diciembre de 1958; y en el caso específico que nos ocupa, por el considerable aumento de las entidades paraestatales, cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales, a efecto de que al ser incluidos en dicha ley se consiga una mayor coherencia en sus acciones y se eviten desperdicios y contradicciones. (24).

No obstante esta intención, la referida ley se concreta en hacer --- una clasificación de las entidades de la administración pública paraestatal -- de las que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará (art. 3); y establece -- que las relaciones entre éste y aquéllas para fines de congruencia global de -- la administración pública paraestatal, con el sistema nacional de planeación-- y con los lineamientos generales en materia de gastos, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las le-- yes (art. 50).

El legislador ordinario no aprovechó la ocasión para reglamentar --- la organización y funcionamiento de las denominadas entidades paraestatales, -- que venían siendo reguladas por la Ley para el Control por parte del Gobierno-- Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Esta--- tal, la última del 31 de diciembre de 1970, abrogada por la actual Ley Federal de las Entidades paraestatales, en vigor a partir del día 15 de mayo de 1986. El maestro Acosta Romero comenta en el caso específico de ésta, no sin recono-- cer que constituye un esfuerzo hacia adelante en la determinación de este tipo-- de instituciones, que en estricto sentido viene a ser un añadido o un complemen-- to de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y que en técnica-- teórica, lo correcto hubiera sido reformar o adicionar esta última (25). In-- cluso, la propia Exposición de Motivos de la referida ley al aclarar que cong-- tituye por ahora una respuesta jurídica moderna y congruente con la realidad-- a los principales problemas que enfrentan las entidades públicas, se anticipa-- en poner de relieve que al regularse las entidades paraestatales de manera --- propia y específica, no se aumenta el número de leyes, toda vez que se abroga la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descen-- tralizados y Empresas de Participación Estatal (26).

Independientemente de ese error de técnica legislativa, ambas le--- yes están fundamentadas constitucionalmente; tienen un mismo origen; las dos-- se complementan entre sí.

Esta última ley establece en su primer artículo que tiene por obje-- to regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraes-- tatales, pero no dice directamente cuáles son éstas. Su artículo 2 remite para este efecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en su-- artículo 3 clasifica en tres grupos: I Organismos descentralizados; II Empre--

sas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y III Fideicomisos.

De igual manera cuando aquella Ley quiere dar el concepto de organismos descentralizados su artículo 14 remite nuevamente a la Ley Orgánica, que como ya vimos, nos dice que son las entidades que conforme a su artículo 45, - son creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, limitándose aquella en señalar su objeto, entre otros, para el caso que nos ocupa, de acuerdo con la fracción II de dicho artículo 14, pres- ten un servicio público o social. Pero es muy importante señalar que en lo - que respecta a los organismos descentralizados encargados de proporcionar se- guridad social, su artículo 5 dispone que se seguirán rigiendo por sus leyes - específicas en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquéllas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley.

Con base en todo lo expuesto concluimos que los organismos descentra- lizados encargados de proporcionar seguridad social en México, están fundame- tados en el artículo 90 de nuestra Constitución Política, en lo que a su orga- nización y funcionamiento se refiere, y en lo que respecta a su finalidad y - objetivo, como veremos a continuación, en el artículo 123 de la propia Ley Fun- damental.

2. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Es- tado.

No deja de ser extraño el hecho de que la mayoría de los tratadistas de la Seguridad Social, al hablar sobre su evolución, hagan caso omiso algunos, y otros, apenas se refieran someramente al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y sobre todo al de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cuando que ambos, como el Instituto Mexicano del Seguro - Social, son nada más que órganos de un sistema claramente definido, aún cuando

no se encuentre todavía perfectamente integrado, encargados de realizar la seguridad social en el país. Cada uno dentro de sus respectivos sectores la está aplicando. Sin embargo, los autores generalmente se limitan en señalar y comentar los diversos intentos realizados a partir de la promulgación de nuestra Carga Magna vigente para cumplir con la disposición contenida en su fracción XXIX, hasta la expedición de la primera Ley del Seguro Social del día 19 de enero de 1943. No mencionan y los que sí, escuetamente, que mucho antes de esta fecha, los trabajadores al servicio del Estado y del Departamento del Distrito y de los entonces territorios federales, ya gozaban de los beneficios de la seguridad social, aun cuando en forma precaria. Por eso, en estricto rigor histórico, se debe hablar primeramente del organismo que atiende a este sector. Por lo demás, estimo que el Constituyente de 1917 no fue elitista. No excluyó ni tácita ni expresamente a aquellos servidores. Por el contrario, al disponer en el artículo 123 que las leyes del trabajo que se expedirían deberían regir a "... los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos...", consideró de manera expresa a dicho sector con el sustantivo "empleados".

Otras son las causas por las que tuvieron un trato distinto, entre ellas, la concepción que entonces se tenía de la relación entre el Estado y sus servidores, que aquél, siendo Estado no podía ser juez y parte. En fin, el hecho es que a partir de la Revolución fueron éstos los primeros en recibir los beneficios de la seguridad social a través de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, creada por ley promulgada el día 12 de agosto de 1925.

Pero la seguridad social para estos servidores no empieza ahí. Recordemos que nuestra primera Constitución Política como país independiente, la de 1824, al consignar en su artículo 50, fracción XXIII, como facultad del Congreso General señalar, aumentar o disminuir los retiros y pensiones de los empleados públicos de la Federación (27) estableció uno de los derechos que ahora se encuentran dentro del campo de la seguridad social. En noviembre del mismo año, ante el estado desastroso de los montepíos, que en el Capítulo I señalamos fueron creados ya a finales de la Colonia, el gobierno decide liquidarlos y se hace cargo de las pensiones a los funcionarios con derecho para ello. (28). Posteriormente, por ley expedida en 1832, las pensiones se hicieron extensivas a las madres de los servidores públicos; y en 1834 se otorga por Decreto expedido el 12 de febrero, el derecho a pensión a los cónsules mexicanos y se reconoce la jubilación por incapacidad (29). Es bueno re-

cordar que el gobierno, consciente del caos general en que vivía el país, estableció el 20 de noviembre de 1856 una jubilación de \$ 12.00 mensuales para los empleados de correos como compensación de los peligros que corrían de percer en manos de los "bárbaros" (30) y que en 1857 se organiza la primera --- Asociación Mutualista de Empleados Públicos para protegerse de la miseria (31). Como en las antiguas organizaciones mutuales y cofradías.

En el porfiriato entró en vigor una Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y territorios de Tepic y Baja California que otorgaba una pensión a los profesores con más de 30 años de servicios; pero siempre que hubierencumplido sus cargos "satisfactoriamente" (32). Se -- reconoció el derecho a la jubilación, con una burda salida jurídica; como si-- 30 años no fueran más que suficientes para observar la conducta de este per--- sonal, para que en su caso se le aplicara todo el peso de la "ley" porfiria-- na. Se trataba de un personal que por lo demás ejercía su profesión con una verdadera vocación. Y en el año de 1896, 29 de mayo, entró en vigor la Ley de Pensiones, Montepíos y Retiros para Civiles y Militares, que concedió ---- "... como montepío la cuarta parte del sueldo del causante; se reconoce con derechos a la viuda, a las hijas hasta que ' se casen o mueran' y a los --- hijos hasta los 21 años" (33).

A los 3 años de promulgada la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, en 1928, el sector magisterial logra conseguir además, el Seguro Federal del Magisterio, que se establece sobre bases mutualistas para auxiliar a los deudos de los maestros fallecidos (34).

En esta breve reseña, se aprecia que no es de ahora la procuración-- del Estado por el bienestar de sus servidores. Es incluso de tiempos más antiguos. Vimos cómo los mexicas ya tenían establecido un sistema de seguridad para los servidores del Estado.

En el México moderno, producto de la revolución social de 1910, han sido creados algunos organismos públicos encargados de proporcionar la seguridad social a determinados sectores de la colectividad nacional.

Como sería prolijo, y no es objeto de este trabajo efectuar un análisis de las leyes que han regido a dichos organismos, ya que por lo demás, sa

bemos que tanto las reformas como las abrogaciones aplicadas han sido no sólo - para mejorar su funcionamiento, sino también para aumentar sus prestaciones, so- lamente haremos breves referencias a las mismas y en la forma más concreta po- sible, veremos su organización y atribuciones, así como las prestaciones que - cada uno de ellos otorgan actualmente.

Con la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro del día 12 de agos- to de 1925, que entró en vigor el día 1 de septiembre siguiente, expedida por- el Presidente de la República, Plutarco Elías Calles, en uso de las facultades extraordinarias que le confirió el H. Congreso de la Unión en el ramo de Ha- - cienda, (35) se crea la primera institución de seguridad social del gobierno- de la Revolución Mexicana: La Dirección de Pensiones Civiles de Retiro. Oto- ga a los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territo- - rios Federales, el derecho de retirarse voluntariamente de su empleo, o si se- inhabilitan para el servicio, una pensión vitalicia si han cumplido 60 años de edad y por lo menos 15 años de servicio, en uno u otro caso -art. 7 (pensión- del 1.5% del promedio de los sueldos disfrutados en los últimos 5 años multipli- cados por el número de años de servicios -art. 16); a los deudos de los que - fallecieron en cumplimiento de sus deberes o como consecuencia de él, sea cual fuere el tiempo que hubieren estado en funciones -art. 7 (mitad del sueldo- que disfrute al ocurrir el fallecimiento -art. 16); a los que se inhabilita- ran física o intelectualmente de manera permanente por causa del servicio, sea cual fuere el tiempo que hubieren estado en funciones, salvo que hubiere sido- por causa propia -art. 7 (1% del promedio de sueldos de los últimos 5 años -- multiplicado por el número de años de servicios -art. 16); a los que se inha- bilitaran por causas ajenas al empleo, siempre que tuvieran cuando menos 10 -- años de servicios, y que no hubiere ocurrido como consecuencia de bebidas alco- hólicas o substancias nocivas, ni de otros actos que pudieran calificarse de - mala conducta (art. 7).

Es importante señalar que la Ley disponía que cuando se tratara de - servidores que ingresaran a los 45 años, sin haber cumplido 50, no tenfan dere- cho a solicitar su retiro voluntario y cesaban a los 65 años a no ser que por necesidad del servicio se le conservase, edad en la que el retiro era forzoso y sólo en casos excepcionales, por convenir al servicio público podía extender- se hasta los 70 años (art. 8). El fondo para el pago de las pensiones respec- tivas se integraba con los descuentos que se aplicaban a los sueldos en un ---

ESTA LEY NO DERE
SALIR

porcentaje que se fijaba en relación con la edad que tuviera el empleado al expedirse la Ley o el nombramiento (art. 48).

El ordenamiento jurídico comentado fue abrogado por la Ley de Pensiones Civiles promulgada el día 30 de diciembre de 1947 que convirtió al organismo antes mencionado en un establecimiento público descentralizado denominado simplemente "Dirección de Pensiones Civiles" (art. 5), con personalidad jurídica. Pero se requería de autorización del Ejecutivo Federal para dejar de interponer recursos o desistir de los mismos (art. 120). Los acuerdos de la Junta Directiva que concedían o declaraban insubsistentes las pensiones eran revisados de oficio por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para poder ser ejecutados (art. 131). Su gobierno y administración tenía un órgano superior denominado Junta Directiva integrada por 6 miembros: 3 nombrados por el Ejecutivo Federal y 3 por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado (art. 112); para la ejecución de sus acuerdos el Presidente de la República nombraba un funcionario con el nombre de Director de Pensiones Civiles. (arts. 122 y 123).

La Ley en cuestión incrementó las siguientes prestaciones: Devolución de los descuentos para el fondo al trabajador que se separara del empleo, o a los familiares de quien falleciera, sin haber tenido antes el derecho a la pensión; obtención de créditos hipotecarios, quirografario; adquisición en propiedad o en arrendamiento a precios baratos con facilidades de pago, de casas y terrenos del organismo (art. 4); se reduce la edad para la jubilación a 55 años, conservándose el mínimo de 15 años de contribución (art. 73, frac. I) y el promedio de los sueldos disfrutados en los 5 años inmediatos anteriores, para calcular el monto de la pensión (art. 91); a pensionar al trabajador si se inhabilitaba física o intelectualmente a causa o consecuencia del servicio, cualquiera que fuera la antigüedad en el mismo (art. 73, frac. II), caso en el que la pensión era igual al sueldo íntegro sobre el cual se le hacían los descuentos correspondientes (art. 89, frac. II); para los que se inhabilitarían física o intelectualmente por causas ajenas al desempeño de su cargo, aumentó la antigüedad de 10 a 15 años, siempre que no hubiera sido intencional o como consecuencia del abuso de bebidas alcohólicas, barbitúricos o estupefacientes (art. 73, frac. III), aplicándose en este caso la tabla de porcentaje para determinar el monto de pensión, disminuido en un 25% (art. 89, frac. III); en caso de fallecimiento del trabajador, por el servicio o a consecuencia de éste,

sus deudos gozaban de un año de pensión íntegra a que hubiere tenido derecho, disminuyendo un 10% por cada año subsecuente hasta llegar al 50% (art. 89,-- frac. IV); en la misma forma si el fallecimiento ocurría después de 15 años de contribuir al fondo (art. 89, frac. V) y, los deudos de un pensionista por antigüedad y edad al fallecer éste (art. 89, frac. VI) o por inhabilitación en - servicio (art. 89, frac. VII); no así para los del pensionista por inhabilita- ción ajena al servicio, caso en el que sólo se tenía derecho al importe de 6 - meses de la pensión que disfrutaba el trabajador (art. 89, frac. VIII). Final- mente, en el art. 102 se concedió el derecho a los deudos de los pensionistas que fallecieran, de recibir el importe de 60 días de la pensión para los gas- tos de funeral.

La Dirección de Pensiones Civiles se transformó a partir del día 1-- de enero de 1960 en Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Traba-- jadores del Estado, por la Ley de su mismo nombre promulgada el día 28 de di-- ciembre anterior (art. 4). Es un organismo público descentralizado con per-- sonalidad jurídica y patrimonio propios (art. 4), con los siguientes órganos - de gobierno: Junta Directiva, Director General (art. 103). Incorpora al ré-- gimen obligatorio además de los trabajadores del servicio civil de la Federa-- ción, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales, a los trabajadores de los organismos públicos descentralizados; a los pensionis-- tas; a los familiares derechohabientes de trabajadores y pensionistas (art. 1). Establece con el carácter de obligatorio las siguientes prestaciones: seguro- de enfermedades no profesionales, maternidad; seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; servicios de reeducación y readaptación de invá- lidos; servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y su fam- ilia; promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia; créditos para la -- adquisición en propiedad de casas y terrenos para la construcción de las mis-- mas; arrendamientos de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto; -- préstamos hipotecarios; préstamos a corto plazo; jubilación; seguro de vejez; seguro de invalidez; seguro por causa de muerte; indemnización global (art. 3). Para los casos de jubilación repite la antigüedad de 30 años de servicios, in- dependientemente de la edad (art. 72), y el promedio de los sueldos disfruta--- dos en los 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de jubilación para deter- minar el monto (art. 79); también repite el derecho a la pensión por vejez con-

55 años de edad y 15 de servicios, (art. 73); en caso de invalidez física o mental por causas ajenas al servicio, siempre que hubiese contribuido al Instituto cuando menos durante 15 años (art. 82); y por causa de muerte a la viuda, - huérfanos y ascendientes en su caso, de haber contribuido el trabajador al Instituto por más de 15 años (art. 88). La tabla para determinar la pensión por causa de vejez, invalidez y muerte partía de un 40% por los primeros 15 años-- de servicios hasta llegar a un 95% para los de 29 años (arts. 77, 82, 90, respectivamente en relación con el 79).

La larga distancia, el buen trecho que media entre la Dirección de Pensiones Civiles y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por el incremento de las prestaciones sólo sirven de relación siendo distintos ya. Por eso aquélla cambió de denominación y hubo necesidad de expedir su propia ley. Este nuevo organismo ya no se concreta en el otorgamiento de pensiones y créditos; ya es propiamente un organismo de -- seguridad social, con servicios sociales. Su campo de acción es más amplio. -- Además de mejorar las condiciones de las prestaciones incorpora otras.

En esa tendencia siempre, y con la finalidad de mejorar su organización, clasificar con precisión a los sujetos asegurados; extender su cobertura en cuanto a sectores y prestaciones, el Instituto tiene una nueva ley a partir del primer día del año de 1984. Tal vez ha sido lento el proceso, pero bastante se ha logrado, sin ser lo óptimo. Un ejemplo, no logró en esa ocasión establecer lo que ha sido un viejo anhelo del movimiento burocrático, la reducción del tiempo para la determinación del sueldo regulador para fijar la pensión de retiro por edad y tiempo de servicios, por invalidez y por muerte, -- que repitió el que fijaba la ley que abrogaba, que tiempo atrás había reducido apenas de los cinco años que en su origen se fijó, a tres años. No fue sino-- con las reformas que entraron en vigor el día 25 de diciembre de 1986, cuando se redujo a un año.

Organización.- Ratifica su carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 4). Sus órganos -- de gobierno, además de la Junta Directiva, el Director General y la Comisión -- Ejecutiva del Fondo de Vivienda comprende también la Comisión de Vigilancia--- (art. 151).

La Junta Directiva se integra de 11 miembros, cinco son los respectivos titulares de las siguientes Secretarías: Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Salud, Desarrollo Urbano y Ecología y Trabajo y Previsión Social. Otro es el Director General designado por el Presidente de la República; y los cinco restantes son designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. De entre los miembros de la Junta Directiva, el Presidente de la República designa a quién deba presidirla (art. 152).

El Director General que es nombrado directamente por el Presidente de la República.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda se integra por nueve miembros. El Vocal Ejecutivo es designado por la Junta Directiva a propuesta del Director General; los demás vocales son nombrados, uno por cada una de las siguientes Secretarías: Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social y Desarrollo Urbano y Ecología - cuatro por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (art. 165).

La Comisión de Vigilancia se compone de siete miembros: uno representa a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, uno a la Secretaría de Programación y Presupuesto, uno a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno al propio Instituto, con derecho sólo a voz y que actúa como Secretario Técnico; y los tres restantes son designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. La preside cada 30 días -- en forma rotativa, el representante del Gobierno Federal que designe la Junta Directiva, pero nunca el Director del Instituto (art. 171).

Sujetos.- Hace una clasificación más precisa en relación con su antecedencia. Coloca en primer término a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de la Administración Pública Federal que por ley o acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen, así como a los pensionistas y a los familiares derechohabientes de unos y otros; también aclara que se aplica a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión; y presenta por otro lado, una importante novedad que, por lo demás, se hacía necesaria; su aplicación a las dependencias y entidades de la administración pública de los estados y municipios y a sus trabajadores, en

los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con la propia Ley y las disposiciones de las legislaturas respectivas (así los estados no pierden su soberanía y sus trabajadores así como los de sus municipios que aún no disfrutaban de la seguridad social a la que constitucionalmente tienen derecho, pueden ver ahora realizados sus deseos); también precisa que se otorga a los Diputados y Senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de la Ley; y finalmente también a las agrupaciones o entidades que en virtud de acuerdo de la Junta Directiva se incorporen al régimen de dicha Ley (art. 1).

Prestaciones.- Establece con el carácter de obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios (art. 3):

- I. Medicina preventiva;
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;
- III. Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgos del trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;
- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicio de integración a jubilados y pensionados;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV. Préstamos a mediano plazo;
- XVI. Préstamos a corto plazo;
- XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;
- XVIII. Servicios turísticos;

- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y
- XX. Servicios funerarios.

Así es que en relación con la Ley abrogada, agrega la medicina preventiva, los servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil, -- los servicios de integración a jubilados y pensionados, préstamos a mediano - plazo, servicios turísticos y funerarios.

Procede hacer una síntesis sobre las condiciones que la Ley establece en los diversos seguros.

Seguro de enfermedades y maternidad.- El trabajador en caso de enfermedad tiene derecho a dos clases de prestaciones: en dinero y en especie - (art. 23).

La prestación en dinero consiste en el derecho que tiene el trabajador, cuando la enfermedad lo incapacita para el trabajo, una vez agotada la -- licencia con goce de sueldo que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado concede, según la antigüedad en el servicio. (Art. 111) de disfrutar de un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo básico que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad, hasta por 52 semanas contadas a partir de la fecha en que se inició ésta (art. 23, Fracc. II).

La prestación en especie consiste en la atención médica de diagnóstico, odontológica quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad.

Las mismas prestaciones en especie a las que tiene derecho el trabajador, tienen derecho el pensionista y los familiares de uno y otro: esposa o concubina, hijos menores de 18 años o de 25 si hay dependencia económica, y estos últimos comprueban que están realizando estudios de cualquier rama del -- conocimiento en planteles oficiales o reconocidos; los hijos mayores incapacitados; el esposo o concubinario de la trabajadora o pensionista, siempre que -- fuese mayor de 55 años o esté incapacitado y dependa económicamente de ella; y

los ascendentes, también si hay dependencia económica del trabajador o pensionista (art. 24).

La mujer trabajadora, la pensionista, la esposa del trabajador o pensionista, o en su caso la concubina y la hija del trabajador o pensionista-soltera menor de 18 años que dependa económicamente de éstos, tienen derecho a asistencia obstétrica, ayuda para lactancia hasta por 6 meses con posterioridad al nacimiento, y una canastilla de maternidad (art. 28).

Seguro de riesgos del trabajo.- El trabajador que sufra un accidente del trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie: diagnóstico, asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación (art. 39). Y las siguientes prestaciones en dinero: licencia con goce de sueldo íntegro, cuando se incapacite al trabajador para desempeñar sus labores, con cargo a la dependencia o entidad, hasta que termine la incapacidad cuando ésta sea temporal, o hasta que se declare la incapacidad permanente. Al ser declarada una incapacidad parcial permanente, se concederá al incapacitado una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades, atendiendo al sueldo básico. Al ser declarada una incapacidad total permanente, se concederá una pensión igual al sueldo básico, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones (art. 40). Si fallece el trabajador pensionado por incapacidad total o parcial, como consecuencia directa de la causa que originó la incapacidad, se transmite la pensión íntegra a los familiares en el orden que la propia Ley establece; si la muerte es originada por causas ajenas, se entregará a los familiares, de igual manera en el orden que se establece, el importe de seis meses de la pensión asignada, sin perjuicio del derecho de disfrutar la pensión que en su caso otorgue la propia Ley (art. 42).

Seguro de jubilación.- Tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con treinta años o más de servicios, y las trabajadoras con veintiocho años o más de servicios, e igual tiempo de cotización al Instituto, cualquiera que sea la edad (art. 60), con una cantidad equivalente al 100% del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior de servicio. (art. 64).

Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.- Procede en el caso de los trabajadores que habiendo cumplido 55 años de edad, tuviesen 15 años de servicios como mínimo e igual número de cotización al Instituto (art. 61).- El monto de la pensión se determina con el 50% del sueldo regulador para la antigüedad mínima y en forma proporcional hasta el 95% para los de 29 años de servicios (art. 63).

Seguro de invalidez.- Se otorga a los trabajadores que se inhabilitan física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al Instituto cuando menos durante 15 años, con la misma tabla para los casos de retiro por edad y tiempo de servicios (art.67).

Seguro por causa de muerte.- La muerte del trabajador por causas ajenas al servicio, cualquiera que sea su edad, y siempre que hubiere cotizado al Instituto por más de 15 años, o bien acaezca cuando haya cumplido sesenta años o más de edad y mínimo de 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso (art. 73). Cuando fallece el pensionista, el Instituto entregará a los deudos o a las personas que se hubiesen hecho cargo de la inhumación el importe de 120 días de pensión por concepto de gastos de funerales (art. 81).

Seguro de cesantía en edad avanzada.- Se otorga al trabajador que se separe voluntariamente del servicio o que quede privado de trabajo remunerado, después de los 60 años de edad y haya cotizado con un mínimo de 10 años al Instituto (art. 82), con un 40% del sueldo regulador para la edad mínima de 60 años hasta llegar al 50% para el de 65 años o más de edad (art. 83).

Por decreto de fecha 28 de noviembre de 1986, publicado en el Diario Oficial del 24 de diciembre del mismo año, a partir del día siguiente la ley que acabamos de comentar tal como fue expedida en su origen, sufrió considerables reformas que tienden a darle al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mayor solidez y eficacia operativa en el otorgamiento de sus prestaciones a los trabajadores y adecuarlo al marco de la realidad actual. En lo que respecta a los numerales que analizamos tenemos

dos de gran trascendencia para el caso que nos ocupa, ya anotados en su turno y que ahora comentaremos brevemente:

Artículo 60. Presentó una gran innovación al utilizar el sustantivo "trabajadores" sólo para los del sexo masculino, para repetir la antigüedad de treinta años de servicios para el derecho a la pensión por jubilación, y concede a las trabajadoras este mismo derecho con veintiocho años de servicios, cualquiera que sea la edad en ambos casos, aun cuando no es aplicable a ellas los dos últimos porcentajes que sí corresponden a aquéllos, esto es, del 90 al 100% del sueldo regulador.

Se considera en la Exposición de Motivos esta reforma como un importante avance de justicia en materia de seguridad social, para dar respuesta a las inquietudes de la clase trabajadora por conservar y fortalecer los beneficios que tanto para ellas como para sus familiares derechohabientes derivan -- de los derechos legítimamente conquistados (36).

Cierto es que resulta esta reforma un importante avance en materia de seguridad social, loable la considero; pero a la vez, estimo que se viene a romper con el principio de la igualdad jurídica de la mujer con el hombre, -- que como vimos quedó constitucionalmente establecido a partir del año de 1975, habiéndose reformado diversas disposiciones de la Carta Magna que otorgaban a la mujer diversas medidas de protección en relación con el hombre, precisamente en materia laboral. En los propios Considerandos de la H. Cámara de Diputados al respecto se dice que se hace "siguiendo la tendencia de ampliar la -- protección hacia la mujer tomando en consideración que en la mayoría de los -- casos ésta cumple una doble función dentro de la sociedad, esto es, en el desarrollo de las actividades derivadas de su relación laboral y dentro del seno familiar" (37). Lo que es lo mismo, se vuelve al proteccionismo y a la desigualdad que ya las reformas del año de 1975 eliminaron constitucionalmente.

Ante estas circunstancias, se presenta la posibilidad de que cualquier trabajador al servicio del Estado, al cumplir los 28 años de servicios, con -- igual tiempo de cotización en el Instituto solicite y logre por la vía del amparo, en su caso, su jubilación.

Artículo 64.- Recogió un viejo anhelo del movimiento burocrático al reducir a un año el tiempo del cómputo para fijar el sueldo regulador que determina el monto de la pensión que en su origen, ya se dijo, fue de cinco años, luego de tres. Así, dice la Exposición de Motivos, podrá el trabajador tener una subsistencia digna y decorosa (38).

3. El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

El otro gran sector de los servidores del Estado, integrado por los miembros del ejército y armada nacionales no se quedó a la deriva, fuera de protección. Pronto le fue reglamentada la seguridad social, aún como en el caso de los servidores civiles en forma incipiente; sin dejar de reconocer que se venían concediendo por decretos individuales, pensiones para militares que quedaban inutilizados o para su viuda o huérfanos.

En el Diario Oficial del 15 de marzo de 1926 fue publicada la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales. Estableció 2 clases de retiro; obligatorio y potestativo (art. 2). El primero para el militar que se inutilizaba en actos del servicio o por reunir una antigüedad de 20, 25, 30 ó 35 años de servicios con el 50%, 70%, 75%, 100% del haber, respectivamente y una edad de 45 a 70 años según el grado (arts. 3 y 9). El potestativo para el militar que lo solicitaba sin haber llegado a la edad requerida según su clase de grado y haber cumplido por lo menos 20 años de servicios (art. 4). Se reconoció un abono de tiempo según la fecha de incorporación a los que participaron en las diversas etapas de la Revolución iniciada en 1910, siempre y cuando no hubieran combatido contra el Gobierno de Don Francisco I. Madero o contra el Gobierno Constitucionalista (art. 5). La inutilización en acción de guerra o en otros actos del servicio que en importancia se le equiparara, --- otorgaba el derecho al retiro obligatorio con asignación igual al haber que --- disfrutaba el militar (art. 7); y en caso de que no fuera equiparado en importancia a una acción de guerra, se concedía de cualquier manera el retiro obligatorio con una asignación del 40% del haber (art. 8). De igual manera se concedía el retiro obligatorio con arreglo a lo establecido para el retiro potestativo a los que se inutilizaban para el servicio en circunstancias no previstas o que sufrieran una enfermedad que los imposibilitara por más de 6 meses -

para desempeñar debidamente sus obligaciones (art. 10). En el caso de retiro-potestativo, la pensión era igual al haber del grado del peticionario si tenía por lo menos 35 años de servicios, el 75% si tenía 30 años de servicios, el 70% si tenía 25 años, el 50% si tenía 20 años (art. 9).

Por lo que respecta a los deudos del militar que llegara a morir a consecuencia de lesiones recibidas en acción de guerra, u otros actos del servicio equiparables, se otorgaba una pensión equivalente al 50% del haber (art. 20); si no eran equiparables a la importancia, el 25% del haber (art. 21). -- Los deudos del militar con derecho a pensión eran: la viuda, hijos legítimos, naturales reconocidos y adoptivos; la madre soltera o viuda a la muerte del militar si no dejaba esposa, hijos menores o hijas solteras; los padres sexagenarios si el militar no dejaba esposa, hijos o madre con derecho a pensión -- (art. 23).

Poca referencia se hace a la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, promulgada en el último año de gobierno del General -- Cárdenas, el 30 de diciembre de 1939. Esta Ley continúa otorgando la seguridad social para estos servidores en el mero aspecto de la pensión y la sujeta a variadas condiciones que a su vez la limitan. Otorgaba el derecho de retiro a los militares que teniendo 20 años o más de servicios, cumplieran la edad-límite de 45 años para los individuos de tropas y de manera sucesiva por grados hasta los 65 años de edad para los generales de división, (arts. 3 y 7); -- los que tenían 35 años de servicios en el activo o con abonos globales o de--- campaña y los que se inutilizaban fuera de actos en el servicio o padecían --- alguna enfermedad que los imposibilitaba para el desempeño de sus obligacio--- nes; los que se inutilizaban en actos del servicio o a consecuencia de éstos;-- o por acción de guerra o a consecuencia de las lesiones recibidas en ella ---- (art. 7). Para los que se encontraban en el primer caso, se fijaba el 50% del haber a los de antigüedad mínima y de manera progresiva hasta llegar al 100%-- con los de 35 años o más de servicios (art. 8). A los que se inutilizaban en--- actos del servicio o a consecuencia de éstos distintos de la acción de guerra, gozaban de una pensión proporcional al grado de inutilización, en concurrencia con el tiempo de servicios prestados, si éste era menor de 20 años; si era--- mayor, una pensión igual al haber del último empleo (art. 9), estableciéndose--- para tal efecto una tabla de grados de inutilización (art. 10); finalmente,--- los que se inutilizaban en acción de guerra o a consecuencia de lesiones re--- cibidas en ella, disfrutaban de una pensión igual al haber del último emple--

(art. 11). Otorgó derecho a la pensión con el haber íntegro del empleo en la fecha en que se concedía, a los militares que combatieron en la Segunda Intervención Norteamericana entre el 21 y 25 de abril de 1914 y contra la llamada - Expedición Punitiva Norteamericana en Carrizal, Chih., el 21 de julio de 1916, (art. 18).

Por otro lado, para aquellos militares que sin haber llegado a la - antigüedad mínima de 20 años de servicios, hubieran cumplido cuando menos 5 al llegar a la edad límite o quedaran inutilizados por actos del servicio o porque hubieran sufrido una enfermedad que los imposibilitara por más de 6 meses para el desempeño de sus obligaciones, se les otorgaba una compensación por una sola vez de 12 meses de haber por los primeros 5 años de servicios y de manera - sucesiva un mes más por cada año hasta los 19 de antigüedad que suman 26 me -- ses, (art. 12). Esta compensación, evidentemente, no puede considerarse propia mente como una prestación de seguridad social, porque con ella no resolvía el militar el problema de su subsistencia por el resto de su vida; era apenas un paliativo transitorio y si quedaba inutilizado o imposibilitado de por vida - para realizar otro tipo de actividad, venía a ser una carga para su familia.

Otorgó la prestación de la pensión a los deudos de los militares: - viuda, concubina, hijos legítimos, legitimados, naturales reconocidos, los que obtenían en su favor sentencia de paternidad y los adoptivos; la madre soltera, viuda o divorciada; el padre imposibilitado para trabajar o mayor de 55 años - en la fecha de la muerte del causante; la madre y el padre conjuntamente cuando éste se encontraba imposibilitado para trabajar o tenía más de 55 años de - edad; los hermanos menores o incapacitados que hubieran dependido económicamen te del causante (art. 19), que como puede observarse se extiende en relación - con su antecesora. Pero continuó limitando el derecho a la pensión por muerte del militar en acción de guerra, a consecuencia de lesiones recibidas en ella o por otros actos o a consecuencia de los mismos (art. 20), con el 50% del - haber que disfrutaba a la fecha de su fallecimiento (art.21). En consecuencia, en principio, sólo procedía la pensión cuando el militar se encontraba en el activo antes de darse la causal del fallecimiento y en forma excepcional po-- dría hacerse la transmisión de la pensión a los familiares, cuando el causante no la había recibido aún o sólo la hubiera disfrutado durante un período me nor de 2 años y exclusivamente a los hijos menores, si no la disfrutó con ante lación durante un período de 10 años (art. 22).

Antes de continuar con el análisis de los ordenamientos jurídicos dirigidos especialmente al otorgamiento de prestaciones de seguridad social, es necesario comentar brevemente los que establecieron de manera colateral otras prestaciones que caen dentro de esa esfera.

En el primer día del mes de enero de 1936, el Presidente Cárdenas -- promulgó un decreto publicado el 21 del mismo mes, creando el Fondo de Ahorro del Ejército, por considerar que por circunstancias especiales no había sido posible mejorar la situación económica del personal del ejército y armada nacionales en la proporción que se merecía. El Fondo se integraba por una cantidad igual a la suma de 10 centavos diarios por personal de tropa a partir de la fecha de la vigencia del Decreto, hasta la baja del servicio activo, más las bonificaciones que por intereses produjeran (art. 1o.). Se entregaba al militar al causar baja del activo o al quedar inutilizado, y en caso de muerte ya por causa del servicio o fuera de él, a sus familiares (art. 2o.). También -- servía para conceder préstamos hasta por el 75% de la cantidad acumulada (art. 3o.). Los generales, jefes y oficiales podían obtener préstamos quirografarios e hipotecarios. Se encomendó su administración a la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro. (III).

Otro organismo creado con el propósito de proporcionar beneficios -- al sector militar, es el Banco Nacional del Ejército y Armada establecido el día 1 de enero de 1947, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1946, con el objeto de efectuar operaciones de crédito con los miembros del ejército y armada nacionales, así como proveer por su cuenta, a la construcción de casas habitación en los centros o zonas militares, -- para concederlas en arrendamiento a precios razonables a generales, jefes y -- oficiales del Ejército y los de grados equivalentes a los de la Armada (art. 3).

El 6 de abril de 1943 fue promulgada la Ley de Seguro de Vida Militar. Instituyó con el carácter de obligatorio para todos los miembros del Ejército-Nacional, un organismo con personalidad jurídica propia denominado Dirección -- del Seguro de Vida Militar, gobernado por un Consejo Directivo (art. 15), con el objeto de proporcionar ayuda pecuniaria a los deudos de los que fallecieran, independientemente de la causa (art. 1). Su fondo se integraba con primas pagadas en forma proporcional al haber y con aportaciones del Gobierno Federal -- (art. 3).

Poco tiempo después, por Decreto publicado en el Diario Oficial el 16 de julio de 1943, el ya referido Fondo de Ahorro del Ejército que venía --- siendo administrado por la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, pasó a -- ser gobernado por el Consejo Directivo del Seguro de Vida Militar, y adminis-- trado por una Dirección con personalidad jurídica propia (acdo.I), independien-- temente, por lo tanto, de los beneficios que concedía la Ley del Seguro de Vi-- da Militar (acdo.III). A partir del primer día de septiembre de 1956 fue subg-- tituido por el Fondo de Trabajo del Personal de Tropa del Ejército y la Armada.

Continuamos con el análisis de las leyes específicas de la materia.- El día 30 de diciembre de 1955 fue promulgada una nueva Ley de Retiros y Pen-- siones Militares,. Define al retiro como la facultad que tiene el Estado para separar del activo a los militares al ocurrir alguna de las causales previstas en la propia Ley (art. 1); como situación de retiro, la que llega a tener el militar con la suma de derechos y obligaciones al ejercer el Estado su facul-- tad de retirar, (art. 2); y la pensión, como la prestación económica vitalicia en efectivo a que tienen derecho los familiares de los militares en los casos y las condiciones que fija la Ley (art.30). Sigue limitando su campo de acción en el mero aspecto de la pensión. Vuelve a fijar la edad límite de 45 años -- para permanecer en el activo a los individuos de tropa y de manera sucesiva -- por grados superiores hasta los 65 años de edad para los generales de divi---- sión (art. 9) con un mínimo de 20 años de servicios. Otorgó el derecho de haber de retiro a los que se inutilizaban en acción de armas, o por otros actos del servicio, así como por sus consecuencias, por actos fuera del servicio o - enfermedad por más de 6 meses, si tenían cuando menos 20 años de antigüedad,-- y a los que sin haber llegado a la edad límite cumplían cuando menos 20 años-- de servicios (art. 19). Aumentó en relación con su antecesora al 60% el míni-- mo de la pensión para los miembros de 20 años de servicios (art.20). Concedió haber a los que quedaban inutilizados en acción de armas o a consecuencia de - lesiones recibidas en ella (art. 21); y para los que quedaban inutilizados por otros actos del servicio o a consecuencia de éstos, una pensión proporcional - al grado de inutilización por el tiempo de servicios con un mínimo del 60% --- (art. 22). Reiteró el derecho a un haber de retiro igual al haber correspon-- diente al grado, a los militares que combatieron en Veracruz en 1914 y Carri-- zal, Chih. en 1916 y agregó al personal que constituyó la Fuerza Aérea Expe-- dicionaria que participó en la II Guerra Mundial en el Lejano Oriente, en el período comprendido entre el 16 de julio de 1944 al 1 de diciembre de 1945, --

así como al personal de la Armada de México (art. 24). Repite el derecho a --- una compensación por una sola vez para los militares con más de 5 y menos de - 20 años de servicios; pero reduce a la mitad de los meses de haber que otorgaba la ley anterior, en la antigüedad mínima; esto es, nada más 6 meses para -- los de 5 años de servicios, 7 para los de 6, 8 para los de 7 y a partir de los 8 años dos meses más hasta llegar a 32 con los de 19 años (art. 25). Concedía dicha pensión en su artículo 31 a iguales sujetos que reconocía la ley anterior menos a los hijos adoptivos que quedaron excluidos (art. 44); aumentó el monto de la pensión al 100% del haber, por muerte en casos de acción de armas o de - lesiones recibidas en actos del servicio cuando tenía más de 25 años de an--- tiguiedad, del 75% si era menor de este tiempo y cuando ocurría por otra causa- el 65% del que debiera corresponderle en la fecha de su muerte en relación con su antigüedad (art. 35). Modificó las condiciones del derecho de transmisión- para los familiares del militar que fallecía en situación de retiro con el 100% del haber de retiro, siempre que el militar no hubiera recibido dicho haber -- por un período mayor de 6 años y en caso de que así hubiera sido, el monto de- la transmisión era del 65% (art. 36). De cualquier manera siguió dejándose en- el desamparo en días más difíciles, a los familiares de los militares retira-- dos, por el sólo hecho de haber disfrutado en vida una pensión de retiro que-- legítimamente le correspondía, tan legítimo para él como para sus familiares.

Para el otorgamiento del servicio de las pensiones establecidas en-- la ley comentada, fue promulgada la Ley que creó la Dirección de Pensiones Mili- tares, que entró en vigor el primer día del mes de marzo de 1956. Estableció- con el carácter de organismo descentralizado federal, con personalidad jurídi- ca propia, la Dirección de Pensiones Militares (art. 1), con los siguientes--- objetivos: Manejar el servicio de pensiones, compensaciones, haberes de reti- ro y demás beneficios que establece la Ley de Retiros y Pensiones Militares;-- reglamentar la inversión de sus recursos y atender en el sector del Ejército- y Armada el problema de la habitación coordinadamente con el entonces Institu- to Nacional de la Vivienda (art. 2). La base de su patrimonio se integraba -- fundamentalmente con las aportaciones del Gobierno Federal (art. 3). No se -- concretó al otorgamiento de haberes de retiro, pensiones o compensaciones, y a la transmisión del beneficio, pues también otorgó préstamos hipotecarios, a -- corto plazo, arrendamiento o compra de casas o terrenos a precios módicos ---- (art. 8). Esto es, empezó a ampliar el ámbito de sus prestaciones en lo que -

a previsión social se refiere. Es importante señalar que además dispuso la -- exención de todo tipo de impuestos y derechos de la Federación durante 10 años cuando se adquiría o construía casas a través de la propia Dirección de Pensiones (art. 14). Encomendó el gobierno del organismo a una Junta Directiva (art. 19) compuesta de 7 miembros, de los cuales 4 eran designados directamente por -- el Ejecutivo Federal y 1 por cada una de las siguientes secretarías: Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional y Marina (art. 20). Su presidente era nombrado por el Ejecutivo Federal de entre los 4 designados (art. 25). El Direc-- tor de la Institución también era nombrado por el propio Ejecutivo Federal --- (art. 28) y el Subdirector por la Junta Directiva (art. 29).

El 30 de diciembre de 1961 fue publicada la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas que entró en vigor ese mismo día (art. 1 transito-- rio). Estableció como sujetos de la misma a los militares con haberes o haberes de retiro (comprende miembros del ejército, armada y fuerza aérea naciona-- les) y a sus derecho-habientes; estableciendo con carácter obligatorio las si-- guientes prestaciones: haberes de retiro; compensaciones por retiro; pensio-- nes; fondo de trabajo; fondo de ahorro; seguro de vida; pagas de defunción; - venta y arrendamiento de casas para habitación; préstamos hipotecarios y a cor-- to plazo; organización, promoción y financiamiento de colonias militares ---- agrícolas, ganaderas o mixtas, así como de cooperativas pesqueras; servicio -- médico integral; promociones que eleven el nivel de vida de los sujetos; hogar del militar retirado; promoción y servicios para mejorar la condición física, - cultural y técnica o que activen las formas de sociabilidad de los sujetos; y diversos servicios (art. 6). Dispuso que estas prestaciones se seguirían ri-- giendo por la Ley de Retiros y Pensiones Militares (art. 8), agregando otras-- medidas para incrementar la pensión. Reglamentó en capítulos especiales el -- Fondo de Trabajo del Personal de Tropa (arts. 9 al 20), y el Seguro de Vida Mi-- litar (arts. 26 al 52), organismos que, como se dijo en párrafos anteriores, - fueron creados por decretos separados, por lo que estos fueron abrogados (art. 3 Transitorio) y creó el Fondo de Ahorro para Generales, Jefes y Oficiales en Servicio Activo (arts. 21 al 25). Dispuso que los haberes de retiro, las com-- pensaciones y las pensiones previstas en dicha Ley se otorgaran por la Direc-- ción de Pensiones Militares en los términos de su Ley Orgánica, de la Ley de-- Retiros y Pensiones Militares (ya comentadas) y de la propia Ley en cuestión -

(art. 105); y que el Seguro de Vida Militar, el Fondo de Trabajo del Personal de Tropa y el Fondo de Ahorro para Generales, Jefes y Oficiales, así como los--préstamos diversos, se administraran por el Banco Nacional del Ejército y la--Armada (art. 106); y para el otorgamiento de las demás prestaciones, a través--de otros organismos o mediante respectivos convenios (arts. 107 a 113). No --hubo pues unidad orgánica para el otorgamiento de las prestaciones que la nueva Ley establecía.

Siempre con la tendencia de expansión, característica de la seguridad social, en la edición del Diario Oficial del 29 de junio de 1976 fué publicada la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas que entró en vigor 30 días después (art. 1 Transitorio). Abroga la Ley---de Retiros y Pensiones Militares - de 30 de diciembre de 1955 -, el Decreto--que creó la Dirección de Pensiones Militares -de 26 de diciembre de 1955-, la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas - de 30 de diciembre de 1961-, (art. 3 Transitorio). Esto es, en un solo ordenamiento jurídico, se organiza la Seguridad Social para este importante sector al servicio del país. Ya hay--unidad jurídica y orgánica para el otorgamiento de las prestaciones, que no --tiene su antecesora inmediata.

Organización.- Establece con carácter de organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (art. 1). Sus Órganos--de gobierno son: la Junta Directiva y el Director General (art. 4). La prime--ra se compone de 9 miembros: 3 designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, 3 por la de Marina, 2 por la de Programación y Presupuesto y 1 por la--de Hacienda y Crédito Público; su presidente es designado por el Ejecutivo Federal de entre los miembros señalados por la Secretaría de la Defensa Nacional y 1 Vice--presidente dentro de los designados por la de Marina o viceversa. --- (art. 5).

El Director General es designado por el Presidente de la República-- (art. 7).

Sujetos.- Aun cuando no hace referencia expresa de los sujetos -cir-

cunstancia extraña-, se desprende del contenido de la Ley que son los militares en activo (miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México), los que se encuentran en situación de retiro, así como sus derecho-habientes en ambos casos.

Prestaciones.- Establece las siguientes prestaciones (art. 16):

- I. Haberes de retiro;
- II. Pensiones;
- III. Compensaciones;
- IV. Pagas de defunción;
- V. Ayuda para gastos de sepelio;
- VI. Fondo de Trabajo;
- VII. Fondo de Ahorro;
- VIII. Seguro de Vida;
- IX. Venta y arrendamiento de casas;
- X. Préstamos hipotecarios y a corto plazo;
- XI. Tiendas, Granjas y Centros de Servicio;
- XII. Hoteles de tránsito;
- XIII. Casas hogar para retirados;
- XIV. Centros de bienestar infantil;
- XV. Servicio funerario;
- XVI. Escuelas e internados;
- XVII. Centros de alfabetización;
- XVIII. Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares;
- XIX. Centros deportivos y de recreo;
- XX. Orientación social;
- XXI. Servicio médico integral; y
- XXII. Servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

Así es que en relación con la Ley que abroga, agrega: ayuda para gastos de sepelio (independiente de pagas de defunción); tiendas, granjas y centros de servicio; hoteles de tránsito; centros de bienestar infantil; servicio funerario; escuelas e internados; centros de alfabetización; centros deportivos y de recreo; orientación social; y servicio de farmacias económicas, de-

entre las cuales con mayor precisión comprende los que la Ley anterior consideraba como de organización, promoción y financiamiento de colonias militares, - agrícolas, ganaderas o mixtas y cooperativas pesqueras; promociones que eleven el nivel de vida de los sujetos y la promoción de servicios para mejorar la -- condición física, cultural y técnica y las que activen las formas de sociabilidad de los sujetos.

Las diversas prestaciones arriba relacionadas son agrupadas en capítulo los especiales por su naturaleza, fijando las bases y condiciones para su otorgamiento, prestaciones que podemos decir en términos generales son considerables.

En lo que mira al ramo de seguro, definió el retiro como la facultad que tiene el Estado para separar del activo a los militares al ocurrir alguna de las causales previstas en la propia ley. Y como situación de retiro aquella en que son colocados mediante órdenes expresas los militares, con la suma de derechos y obligaciones que la propia ley fija al ejercer el Estado la facultad de retiro. Como haber de retiro la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados. Como pensión a la prestación económica vitalicia a la que tienen derecho los familiares de los militares (art. 19).

Estableció como causa de retiro el cumplir la edad límite (45 años-- para los individuos de tropa y de manera sucesiva hasta los 65 años para los-- generales de división); quedar inutilizado en acción de armas o como consecuencia de lesiones recibidas en ella; quedar inutilizado en otros actos del servicio o como consecuencia de ellos; quedar inutilizado en actos fuera del-- servicio; estar imposibilitado para el desempeño de las obligaciones militares por enfermedad que dure más de 6 meses; o por solicitarlo el militar después-- de haber prestado por lo menos 20 años de servicios efectivos o con abonos --- (art. 22).

Concede el derecho al haber de retiro íntegro a los militares inutilizados en acción de armas o a consecuencia de lesiones recibidas en ella; a los paracaidistas que se inutilicen en actos propios del servicio; a los -- militares inutilizados en otros actos del servicio o a consecuencia de éstos,-

siempre que quede clasificada la inutilización en la primera categoría o en la segunda categoría si tiene 14 años o más de servicios; los militares que hayan cumplido 30 años o más de servicios; los que combatieron en la Heroica Veracruz entre el 21 y el 25 de abril de 1914; los que combatieron en Carrizal, Chih. el 21 de junio de 1916; el personal que constituyó orgánicamente la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana que participó en la segunda guerra mundial, en el período comprendido entre el 16 de julio de 1944 al 1 de diciembre de 1945; al personal de la Armada de México, embarcado en la flota de Petróleos Mexicanos, durante el tiempo de la segunda guerra mundial, o al personal de la Armada embarcado en las unidades a flote de la misma que escoltaron embarcaciones de la flota de Petróleos y de la marina mercante nacional durante el mismo período de guerra (art. 31).

Los militares inutilizados en actos del servicio o a consecuencia de éstos, con tiempo de servicios menor de 14 años y cuya inutilización se clasifique en la segunda categoría tienen derecho también a un haber de retiro, sólo que éste será conforme a los años de servicios (art. 32).

Ahora bien, los militares que hayan llegado a la edad límite, como quedó establecido, 45 años para los individuos de tropa y de manera sucesiva hasta los 65 años para los generales de división; los que se hayan inutilizado fuera de actos de servicio, los imposibilitados para el desempeño de las obligaciones militares a causa de enfermedad que dure más de 6 meses y los que soliciten su retiro voluntariamente, siempre que en todos los casos se les compute cuando menos 20 años de servicios, tienen derecho a un haber de retiro, en cuya cuota se toma en cuenta los años de servicios en la forma siguiente:

<u>Años de servicios</u>	<u>Tanto por ciento</u>
20	60%
21	62%
22	65%
23	68%
24	71%
25	75%
26	80%
27	85%

28	90%
29	95% (art. 33).

Considera la Ley como familiares de los militares con derecho a pensión y a las demás prestaciones: a la viuda sola o en concurrencia con los hijos o éstos solos, siempre que las mujeres sean solteras y los varones menores de edad o mayores incapacitados o imposibilitados para trabajar en forma total y permanente si son solteros; la concubina sola, o en concurrencia con los hijos como en el caso anterior; el viudo de la mujer militar, incapacitado o imposibilitado físicamente para trabajar, en forma total o permanente, o mayor de 55 años si dependen económicamente de la mujer; la madre soltera, viuda o divorciada; el padre mayor de 55 años o incapacitado o imposibilitado físicamente para trabajar; la madre conjuntamente con el padre cuando éste se encuentre en alguno de los casos mencionados en el supuesto anterior; los hermanos menores, los mayores incapacitados y los imposibilitados para trabajar en forma total y permanente si son solteros, siempre que demuestren que tienen dependencia económica del militar (art. 37).

Los familiares del militar muerto en el activo tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del haber de retiro que le hubiere correspondido en la fecha de su fallecimiento. Los del militar muerto en situación de retiro y a quienes se les hubiere otorgado haber de retiro, tienen derecho a una pensión equivalente al 100% del importe de dicho haber, calculado en el momento del fallecimiento (art. 39).

4. El Instituto Mexicano del Seguro Social

A partir de la promulgación de nuestra Carga Magna vigente, muchos fueron los intentos que se realizaron para dar cumplimiento de la disposición contenida en la fracción XXIX de su artículo 123. Se formularon diversos proyectos que no llegaron a tener éxito. Varias fueron las causas: entre otras, la precaria situación económica, la desorganización social y la todavía convulsa situación política por la que atravesaba el país por el recién concluido movimiento armado iniciado en 1910, convertido en Revolución. Por otro-

lado, las presiones que ejercía el sector patronal de sólo pensar que las pingües ganancias que obtenían con la explotación inicua a los trabajadores se -- verían reducidas al compartir la carga económica que técnicamente impone el -- sistema; la intrusión de las compañías particulares de seguros, muchas ex-- tranjeras, que querían seguir manejándolas en forma exclusiva, por las jugo-- sas utilidades que obtenían; el escaso conocimiento técnico que se tenía --- del sistema, fueron todos factores que retrasaron la creación de institucio-- nes para infundir e inculcar la previsión popular, como lo pedía el texto ori-- ginal del citado artículo. Todavía después de la reforma que sufrió dicha -- norma, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de-- 1929, considerando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro So-- cial, hubo de transcurrir casi 14 años para la expedición de la primera ley, -- en lo que respecta repetimos, a los trabajadores que prestan servicios a parti-- culares.

Pero no debemos olvidar que antes del 5 de febrero de 1917, algunos-- estados de la Federación, expidieron leyes que ya versaban, aunque en forma -- muy limitada, sobre esta materia. Muestran la profunda preocupación de algu-- nos gobernantes por mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora y -- de otorgarle un mínimo de bienestar y seguridad. Ya mencionamos la Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales del Estado de México, ex-- pedida por su Gobernador, José Vicente Villada el día 30 de abril de 1904; y-- la Ley sobre Accidentes del Trabajo, promulgada por el Gobernador de Nuevo --- León, Bernardo Reyes, el día 9 de noviembre de 1906. Así es que la Ley cono-- cida como de Vicente Villada puede considerarse en materia de accidentes de -- trabajo y enfermedades profesionales como la antecesora de la previsión social y de los seguros sociales modernos. Pronto evoluciona la idea y el 11 de di-- ciembre de 1915 el General Salvador Alvarado, Gobernador de Yucatán, expide pa-- ra ese Estado la Ley del Trabajo, que es considerada --dice González Díaz Lom-- bardo, al analizar sus considerandos-- como la primera que estableció un --- sistema de seguros sociales en México, porque "... ya no establece solamente-- la obligación de responder del riesgo, sino que señala un organismo que en for-- ma mutualista responde de las obligaciones, el cual se concibe en forma con-- tributiva sin que sea una institución particular sino estatal, elementos todos -- estos que se mantendrán en los organismos de seguridad social modernos." (39).

Mencionamos que muchos fueron los intentos que se realizaron para cumplir con la referida disposición constitucional. Sería prolijo enumerar todos los proyectos elaborados, así como las leyes que expidieron las legislaturas locales, que ya dijimos, no lograron plenamente los objetivos que fijó el Constituyente de 1917. Pero sí cabe recordar de entre éstas por su singularidad, la que fue expedida también en el Estado de Yucatán, el 16 de diciembre de --- 1918 por su Gobernador Felipe Carrillo Puerto, denominado Código del Trabajo del Estado de Yucatán, que estableció la obligación para el patrón de depositar en la Tesorería del Estado, el 5% de las utilidades para cubrir el riesgo de cesantía involuntaria. Por lo demás, las leyes locales que lograron expresarse presentaron "... a la larga, efectos negativos, pues fueron ineficaces para fomentar las cajas de ahorros de seguros populares y análogos. En cambio, se favoreció indirectamente, el auge de empresas aseguradoras, que operaban en el ramo de seguros contra accidentes del trabajo. Sin soslayar que se desvirtuaba el espíritu de protección a los obreros cuantas veces fue postergada esa, por las finalidades lucrativas de las empresas aseguradoras, mediante excluyentes legalistas y procedimientos dificultosos para el cumplimiento de la garantía al acaecimiento del riesgo, habrían de surgir en el curso de los años, -- otras consecuencias". (40).

Ahora bien, de entre los proyectos con pretensión de federalizar la ley, procede hacer referencia, por el mérito de haber sido el primero que se formuló ya propiamente como Ley del Seguro Social y con carácter obligatorio-- el que presentó el Presidente Alvaro Obregón el 19 de diciembre de 1921: y también porque significa un considerable adelanto hacia el sistema de la seguridad social. Estableció un impuesto del 10% a cargo del patrón sobre los salarios pagados, a efecto de que el Estado constituyera una reserva para cubrir--- indemnizaciones por accidentes de trabajo, jubilación por vejez y seguro de -- vida de los trabajadores. Mientras, esas reservas estarían depositadas en algún banco para reeditar utilidades; o bien otorgar créditos personales a los -- trabajadores con intereses módicos, así como a compañías que desearan cons--- truir habitaciones para los propios trabajadores en condiciones no gravosas;-- prestaciones éstas relevantes dentro del concepto de seguridad social. Las -- dos finalmente anunciadas: préstamos personales y adquisiciones de habita--- ciones con bajos intereses, apenas recientemente se están realizando mediante el Banco Obrego y el INFONAVIT respectivamente, aún cuando no favorecen precisamente a quienes las merecen. Pero en fin, ya es sólo cuestión de establecer

bases para evitar injusticias.

Otro estudio de gran trascendencia por su contenido, porque contempla algunos elementos y conceptos propios del seguro social actual, fue el que elaboró la Secretaría de Industria y Comercio y que recogió el Proyecto del Código Federal del Trabajo en su capítulo del Seguro Social, presentado a la consideración de la Convención Obrero-Patronal, celebrada en la ciudad de México a finales de 1928. Previno que el seguro social debía ser obligatorio y que cubriría los riesgos profesionales y no profesionales; los que ocurrieran por -- falta involuntaria del trabajo y necesidades familiares ocasionadas por maternidad, viudez y orfandad; que las indemnizaciones serían irrenunciables, inalienables, inembargables y exentas de todo impuesto; que la aportación para la constitución de los fondos sería tripartita: Estado, trabajadores y patrones, salvo lo relativo a los riesgos profesionales con cargo exclusivamente del patrón; que las cotizaciones serían proporcionales al salario, quedando facultado el patrón para descontar la cuota correspondiente al trabajador; que el organismo encargado de proporcionar el servicio se denominaría Institución Nacional del Seguro Social, administrado por un Consejo Directivo integrado por representantes del Estado, de los trabajadores y de los patrones; con un Consejo de Vigilancia formado también por representantes de los sectores mencionados. Muy importante es señalar que dicho proyecto ya permitió el seguro voluntario para los pequeños agricultores, pequeños artesanos y en general a los -- que sin ser asalariados vivieren fundamentalmente del producto de su trabajo, con la condición de que no fuera mayor de \$ 4,000.00 anuales (41).

Llegamos al momento de tan ansiada reforma constitucional --6 de septiembre de 1929-- para federalizar la legislación laboral, que tanta necesidad había de ella, no solo por la imperatividad que le daría su jerarquía, sino -- también por el gran avance que había logrado para entonces el movimiento obrero. Conferida al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de legislar en materia de trabajo, mediante adición a la fracción X del artículo 73 y el preámbulo del 123, se reforma también la fracción XXIX de este último artículo con-- signando que se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Se-- guro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación invo-- luntaria de trabajo, de enfermedad, accidentes y otros con fines análogos.

Hasta aquí en estricto apego a dichas disposiciones, pues se limita esta fracción a los sujetos mencionados en el prefacio del artículo 123.

Se hizo esperar mucho tiempo la expedición de la Ley. Hubo de transcurrir como se dijo antes, casi 14 años para que al fin, el 19 de enero de 1943 se lograra la publicación de la primera Ley del Seguro Social.

La Exposición de Motivos de la Ley no podía ser menos patética. Dramática concibió y presentó la situación del país. Inminente la aplicación del Seguro Social, que tanto se hizo esperar. "Por diversos factores de orden económico, social y político, las capas pobres de la población mexicana viven en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado de que resultaban víctimas de la alimentación insuficiente, la vivienda antihigiénica, la insalubridad.-- Estas causas mantienen en un nivel muy bajo la vitalidad del pueblo y la capacidad productiva de los individuos" (42). El pan y la tortilla no sólo era insuficiente, simplemente hacía falta; la vivienda, antihigiénica; la insalubridad, mortal; la educación, desconocida; el analfabetismo, instrumento eficaz de explotación, era el status. Se señaló que la manera de "... carácter central para contrarrestar esos factores de perjuicio social no es otra que elevar el poder adquisitivo de los sectores pobres, a fin de capacitarlos para la obtención de la mayor parte de los satisfactores de sus necesidades. Por esta razón fundamental, la implantación del Seguro Social representa una cuestión de primera importancia en México... El apoyo a los seres débiles da más bríos para la lucha en la que los batallones de trabajadores mejor armados con los instrumentos de la técnica, acrecientan, en campos y fábricas, los rendimientos -- necesarios para elevar el nivel de la vida de nuestro pueblo que, en considerable proporción continúa desnutrido, habitando en jacales y sufriendo salarios de hambre y jornadas agobiantes" (43).

Si no había pan, menos podía haber escuelas; darle pan al indio es ponerlo camino a la escuela que redime. El exiguo salario, única fuente de los trabajadores para su subsistencia, al verse disminuido o perdido, origina serios daños que en las más de las veces son de carácter irreversible; van de -- mal en peor, hasta el aniquilamiento. Por eso, afirma la citada Exposición:-- "El régimen del Seguro Social representa un complemento del salario en la medida que otorga prestaciones que el obrero tendría que obtener de su único ingreso; por lo cual constituye un excelente vehículo para estabilizar el tipo de -

vida de la capa económicamente débil de la población, estabilización a la que debe aspirarse, tanto porque su logro vendría a satisfacer nobles aspiraciones de la convivencia humana, cuanto porque elevar las condiciones de vida del --- sector mayoritario de la Nación automáticamente se operaría un crecimiento muy vigoroso de la economía general del país" (44)

En la propia Exposición de Motivos, el Presidente de la República recordó que en el mensaje que dirigió a la Nación al asumir el cargo, formuló la siguiente declaración: "No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado: el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes, y, por otra parte, todos debemos unir desde luego, el propósito de que en un día próximo las leyes del Seguro Social --- protejan a los mexicanos en las horas de adversidad, en la hofandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular en que por la pobreza de la nación hemos tenido -- que vivir" (45). También señala la Exposición que "El proyecto concreta uno de los más altos propósitos de la Revolución Mexicana, tendiente a proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y -- la tranquilidad de la familia obrera y contribuye al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales". (46). Se establece que el carácter de obligatorio, para que sea realmente una forma eficaz de protección social, que pueda llegar a los más amplios sectores de la población económicamente débil (47). Lo legitima a rango constitucional con base a la fracción XXIX del art. 123 de nuestra Carta Magna.

La ley dispuso en su artículo 1 que el seguro social constituye un -- servicio público nacional, con carácter obligatorio. Para la organización y administración de dicho seguro crea un órgano con personalidad jurídica propia - que se denominará Instituto Mexicano del Seguro Social (art.5). Señala de manera expresa las diversas ramas de seguro que comprende: I.- Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; II.- Enfermedades no profesionales y maternidad; III.- Invalidez, vejez y muerte; IV.- Cesantía en edad avanzada (art.2).- La obligatoriedad la hizo recaer a favor de: I.- Los trabajadores que presten a otra persona un servicio en virtud de un contrato de trabajo; II.- Los miem-

bros de sociedades cooperativas de producción; III.- Los que prestaran servicios en virtud de un contrato de aprendizaje (art. 3).

Estableció que previo estudio y dictamen del Instituto, se determinarían las modalidades y la fecha en que se organizara el Seguro Social para los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales (art.6). En relación con los -- trabajadores al servicio del Estado en las reformas efectuadas por Decreto del 30 de diciembre de 1959 se dejó de considerarlos, pues, por Decreto de la misma fecha fue publicada la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que como vimos entró en vigor el uno de enero siguiente, ampliando las prestaciones que su antecesora, la Dirección de -- Pensiones Civiles venía otorgando.

Ninguna norma jurídica es estática. Eminentemente dinámicas son las del derecho social. Por eso, pronto empezó a sufrir reformas la Ley del Seguro Social de 1943, siempre con el fin de mejorar el sistema en beneficio de los asegurados y hacerlo llegar además a mayor número de éstos. Cuando llegó el -- momento de su mayor expansión, se consideró necesario promulgar otra, que -- entró en vigor el día 1 de abril de 1973. Justamente 30 años rigió la prime-- ra, soportando modificaciones; adiciones principalmente.

La Exposición de Motivos de la vigente Ley, publicada en el Diario-- Oficial del 12 de marzo de 1973 le fija un plan ambicioso cuando aclara que -- "Aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 Constitu-- cional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores de individuos que componen nuestra socie-- dad" (48). En otras palabras, pretende dar el paso de los seguros sociales a la seguridad social. Fide para ello, realizar un mayor esfuerzo de solidaridad -- nacional para que sus beneficios puedan extenderse a los sectores más débiles, cuya propia condición les impide participar en el sistema y que están sumamente urgidos de protección frente a los riesgos vitales. Considera que es un deber profundamente humano de justicia y solidaridad colectiva que se le otor-- quen los servicios esenciales para mejorar su condición. Reconoce sin embargo, que el tránsito del régimen de los seguros sociales al de la seguridad social, no puede realizarse súbitamente, menos aún en un país como el nuestro que apenas inicia su proceso de desarrollo; pero también que no es posible mantener--

les cerrado el acceso a los beneficios del sistema, porque sería prolongar y agudizar el esquema de una sociedad dual, en que algunos grupos, incluidos en procesos económicos más modernos, diferencian rápidamente sus condiciones de vida de una mayoría de la población cuya marginación parece inalterable. En general, mejora las prestaciones de la Ley de 1943 e introduce otras: crea un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumenta el número de asegurados; abre la posibilidad de que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio; establece servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisa diversos puntos controvertibles de la Ley que abrogaba; reordena preceptos dispersos que se refieren a una misma materia; y simplifica, para hacer expeditos, diversos procedimientos.

Categorica es la Ley nueva que, después de señalar que es de observancia general en toda la República (art. 1), repite el texto de la adición hecha en 1970 a la Ley anterior, al afirmar que la seguridad social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo (art. 2). Sólo que en esta ocasión ya no se refiere exclusivamente al régimen del seguro obligatorio, sino al de seguridad social, que es distinto. El enunciado aquí ya es propiamente una definición de lo que es la seguridad social. Es ambicioso el plan, el compromiso consignado en la Ley. A través de ésta se intenta dar el paso a la seguridad social: que los beneficios lleguen a todos los sectores, sin exclusión alguna; a aquéllos cuya condición les impide participar en el sistema y están urgidos de protección frente a los riesgos de la vida. Prevee que con fundamento en la solidaridad social, el régimen del seguro social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo (art. 8).

Por lo pronto abre la posibilidad de incorporarse al régimen obligatorio, además de los sujetos para quienes fue creado el Instituto originalmente, otros sujetos, algunos de los cuales ya desde las reformas efectuadas el 30 de diciembre de 1970 fueron considerados (art. 12).

Estos nuevos sujetos ya no son de los que se encuentran vinculados a

alguna persona por una subordinación laboral o por la forma de su organización para la productividad, como limitaba la Ley de 1943, sino simplemente integran-
tes de cualquier otro núcleo productivo y aún independientes (art. 13).

Todo esto es bueno, loable; es lo que se quiere porque todo ser humano tiene derecho a la salud, a la protección de los medios de su subsistencia, a su bienestar general. Humanistas y gobernantes han manifestado y reconocido que es una necesidad ineludible. México la tiene establecida en su Constitución Política, desde 1975, en la forma como ya se dijo en el Capítulo II. Pero por qué en una misma fracción de un artículo que se refiere solamente a las -- personas que se encuentran vinculadas con otras por una relación de trabajo? -- Indispensable es dedicar un artículo especial a los demás sujetos a los que se refiere la fracción XXIX in fine para que no quepa la menor duda.

Los sujetos del seguro.

Art. 12.- Son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

- I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de una ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;
- II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y
- III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola.

Art. 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 o en razón de fideicomisos;
- III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier otro tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;
- IV.- Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente;
- V.- Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y
- VI.- Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén asegurados en los términos de esta Ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como de los trabajadores domésticos.

Organización del I.M.S.S. El Instituto tiene carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios (art. 5). Sus órganos de gobierno son: La Asamblea General; el Consejo Técnico; la Comisión de Vigilancia; y la Dirección General (art. 246). El primero que es la autoridad suprema, está integrado por 30 miembros, designados 10 por el Ejecutivo Federal; 10 por las organizaciones patronales; y 10 por las organizaciones de los trabajadores (art. 247). A efecto de que el Instituto pueda realizar sus funciones con la eficiencia debida, la propia Ley dispone que la Asamblea General deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario (art. 249). El Consejo Técnico, que es el representante legal y administrador, se integra por 12 miembros, nombrados cuatro por cada uno de los sectores que integran la Asamblea General (art. 252). La Comisión de Vigilancia, designada por la Asamblea General, se compone de 6-

miembros, nombrados 2 por cada uno de los sectores que la constituyen (art. -- 254). El Director General nombrado por el Presidente de la República, será -- siempre uno de los que representan al Estado en la Asamblea General y presidirá el Consejo Técnico (arts. 256 y 252).

Prestaciones.- La ley en su artículo 11 divide en cuatro ramas los seguros que otorga en su régimen obligatorio y que cubren, según su naturaleza, prestaciones que la propia Ley clasifica en prestaciones en especie y en dinero. Las primeras consisten en la asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicios de hospitalización aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación. Las prestaciones en dinero son la cantidad en moneda circulante a que tiene derecho el asegurado o pensionado, cónyuge o concubina, e hijos menores e incapacitados y padres que dependan económicamente del asegurado o pensionado, para que puedan subsistir por la realización de cualesquiera de los riesgos protegidos.

Ramos de seguro:

Art. 11.- El régimen obligatorio comprende los seguros de:

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

N O T A S

- 1) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. Porrúa 12a. Ed., México, 1983, pág. 102.
- 2) Duquit, León. Las transformaciones del Derecho Público. Francisco -- Beltrán. Librería Española y Extranjera, Madrid 1913, pág. 102.
- 3) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. pág. 102.
- 4) Ibidem.
- 5) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., 26a. ed. Méx. 1987, pág. 243.
- 6) Duguit, León. Ob. cit. pág. 115.
- 7) Serra Rojas, Andrés, Ob. cit. pág. 104.
- 8) Acosta Romero, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., 7a. ed. Méx. 1986, pág. 624.
- 9) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. pág. 106.
- 10) Ob. cit. pág. 108.
- 11) Ob. cit. págs. 108 y 109.
- 12) Fraga, Gabino. Ob. cit. pág. 165.
- 13) Serra Rojas, Andrés, Ob. cit. pág. 482.
- 14) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. pág. 111.
- 15) Fraga, Gabino. Ob. cit. pág. 165.

- 16) Serra Rojas, Andrés, Ob. cit. pág. 533.
- 17) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. pág. 198.
- 18) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. págs. 109 y 110.
- 19) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit. pág. 616.
- 20) Fraga, Gabino. Ob. cit. pág. 198.
- 21) Entera Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Tecnos, 5a. ed. Madrid 1976, pág. 134.
- 22) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. pág. 289.
- 23) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. pág. 288.
- 24) Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Presidencia de la República. págs. 1 y 3.
- 25) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit. págs. 121 y 122.
- 26) El marco legislativo para el cambio. 21. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Exposición de Motivos; Presidencia de la República, Méx., pág. 71.
- 27) Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1808-1964; Porrúa, Méx. 2a. ed. 1964, pág. 175.
- 28) Reseña de la seguridad social para los trabajadores del Estado. ISSSTE, Méx. 1976, pág. 15.
- 29) Ibid.
- 30) Ibid.
- 31) Ibid.

- 32) Ob. cit. pág. 16.
- 33) Ibid.
- 34) Arce Cano, Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social, Porrúa, 1a. ed. Méx. 1972, pág. 48.
- 35) Diario Oficial, 19 de agosto de 1925.
- 36) Cámara de Diputados. LIII Legislatura; segundo año, núm. 562. Exposición de Motivos de la Presidencia de la República, Méx. 1986, págs. 13 y 14.
- 37) Cámara de Diputados. LIII Legislatura; segundo año, núm. 562. Decreto de la Cámara de Diputados, Méx. 1986, pág. 14.
- 38) Cámara de Diputados. LIII Legislación; segundo año, núm. 562. Exposición de Motivos de la Presidencia de la República, Méx. 1986, pág. 14.
- 39) González Díaz Lombardo, Francisco. El derecho social y la seguridad social integral; Textos Universitarios, Méx. 1973, pág. 143.
- 40) Sánchez Vargas, Gustavo. Orígenes y evolución de la seguridad social en México Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Méx. 1963,-- págs. 34 y 35.
- 41) Ob. cit. págs. 52 a 56.
- 42) Huerta Maldonado, Miguel. La Ley del Seguro Social y sus reformas -- 6a. ed. Méx. 1971, pág. 24.
- 43) Ibid.
- 44) Ob. cit. pág. 22.
- 45) Ob. cit. págs. 29 y 30.

- 46) Ob. cit. págs. 31 y 32.
- 47) Ob. cit. pág. 33.
- 48) Moreno Padilla, Javier. Nueva Ley del Seguro Social; Trillas, 7a. ed. Méx. 1981, pág. 14.

C A P I T U L O I V

SITUACION ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Situación actual.

Por lo expuesto en el capítulo anterior, el Instituto de Seguridad y -- Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad -- Social para las Fuerzas Armadas y el Instituto Mexicano del Seguro Social, son las instituciones creadas hasta ahora, en el plano nacional, no sólo por vir-- tud de sus leyes respectivas, sino por mandato constitucional, para proporci-- onar los beneficios de los seguros sociales a los sujetos que se encuentran en las condiciones que las mismas establecen. A éstas habrá que agregar las que los estados de la Federación han establecido para sus servidores y los de sus municipios, que ya hay varias. Los estados que no tienen sus organismos pro-- pios, proporcionan los seguros sociales bien a través del Instituto Mexicano del Seguro Social o a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Si bien hay empleadores que otorgan algunas de las prestaciones de los seguros sociales, por otros medios, es por conquista de -- sus trabajadores para superar las que en forma general tiene establecidas el -- Instituto Mexicano del Seguro Social, principalmente en el renglón del servi-- cio médico, a través de convenios de subrogación que celebran las empresas con este Instituto.

Pero los organismos mencionados protegen sólo a algunos sectores de la colectividad y a sus dependientes económicos: a los que sirven directa o in-- directamente al Estado en el cumplimiento de sus diversos fines, tanto civiles como militares; a los particulares, prestadores y empleadores de servicios; a los servidores de los estados federados y sus municipios; y el conglomerado na-- cional no se agota en esos sectores por grandes que sean. Faltan en general-- los no asalariados.

Desde el punto de vista de la productividad, la colectividad humana --- podemos dividirla simplemente en dos grupos, de acuerdo con nuestro sistema: -- en asalariados y no asalariados, considerando entre los primeros, también a -- los propios empleadores de servicios. Entre los no asalariados tenemos aún -- una amplia gama del sector productivo: los campesinos sean ejidatarios, comu-- nos, pequeños propietarios, colonos, aparceros; comerciantes en pequeño, vende-- dores ambulantes, prestadores de servicios a domicilio, artesanos, profesiona-- les libres, artistas, que constitucionalmente tienen derecho a la seguridad-- social. Si bien la Ley del Seguro Social considera a todos como sujetos de---

aseguramiento del régimen obligatorio (art. 13) la inmensa mayoría de los propios miembros que lo integran aún no se encuentra incorporada a dicho régimen por los serios obstáculos que se presentan para su implementación, que son de dos órdenes fundamentalmente: económico y técnico. Allogarse los suficientes recursos financieros para su aplicación, requiere, lo hemos reiterado, de la solidaridad nacional; esto es, de un esfuerzo conjunto, de una decidida participación de todos los individuos que se encuentran en actividad productiva, y de muchas fuentes de trabajo para que todos los recursos humanos sean debidamente aprovechados. En el aspecto técnico, se requiere de una planeación específica, muy distinta de la de los seguros sociales.

Por las características peculiares que guardan estos sectores, se hace muy complicada la aplicación de la seguridad social. La propia Ley del Seguro Social que los considera como sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, así lo reconoce. En su artículo 18 establece que en tanto no se expidan los decretos respectivos, en los que entre otros elementos se señalarán las modalidades de cada caso, aquellos sujetos pueden incorporarse al régimen voluntario; pero hace la salvedad, que puede no proceder el aseguramiento voluntario; pero hace la salvedad, que puede no proceder el aseguramiento voluntario cuando de manera previsible se comprometa la eficiencia de los servicios del régimen obligatorio (Art. 202). Esto es, que ni aún habiendo conciencia y voluntad en los miembros de estos sectores y lo menos probable, que tuvieran posibilidad para cotizar, existe un elevado grado de dificultad para hacerles extensiva la seguridad social. Por otro lado, la complejidad sobre la situación laboral, económica, social, cultural; el lugar geográfico de radicación de muchos de los sujetos mencionados, independientemente de la escasez de recursos financieros, han hecho que sólo algunos grupos de estos sectores se hayan podido incorporar al sistema en los términos del artículo 18 referido.

Sin embargo, la seguridad social se ha venido extendiendo en los últimos lustros. Una de sus características es precisamente la ampliación paulatina, como los seguros sociales. Hay que aceptar que no es posible su puesta en marcha por mero decreto. Es uno de los servicios que requiere una serie de medidas y condiciones previas, que por cierto no están al alcance de las manos, porque, repetimos, nos rodean circunstancias muy especiales, las acabadas de señalar; otras, la complejidad psíquica de nuestra población, como consecuencia

de la gran variedad geográfica que encierra el territorio y 300 años de dominación, con casi nulas posibilidades de asomarse el indígena, el mestizo y - aun el criollo y demás grupos étnicos, a los planos de la nueva civilización; la accidentada orografía que exige una fuerte inversión para abrir caminos, - que las circunstancias actuales requieren, hacen que las distancias entre muchos pueblos sean más largas, e inaccesibles a ellos los bienes materiales, - culturales, sociales que ya disfrutaban varios connacionales. Estas circunstancias entre otras, repercuten en la economía no sólo de esos pueblos alejados, sino de todo el país. Las tierras que poseen por el atraso en que se encuentran no producen lo suficiente, practican monocultivos y utilizan técnicas rudimentarias; la caza, la pesca, la ganadería sirven apenas para el consumo familiar; sus artesanías no son aprovechadas debidamente; la fuerza de trabajo es casi ociosa o bien es ofrecida y explotada para beneficios de otros pueblos. Por otro lado, se encuentran en una precaria salud, con escasas posibilidades de ser atendida; están mal alimentados; desconocen el idioma nacional, viven bajo temores y sin esperanzas, por un largo período de represiones que han sufrido. Y no es que hayan sido conformistas, al contrario, han luchado contra la - injusticia, que es luchar por la libertad. Participaron en la Guerra de Independencia; lucharon por la Reforma; hicieron la Revolución; resultaron triunfantes en estos movimientos libertarios y reivindicatorios, pero finalmente son relegados y han quedado en lo que ahora es llamado estado de marginación. Paradójicamente, el que más necesita de la seguridad social, se encuentra con menos posibilidad de lograrla.

Las circunstancias especiales que nos rodean no dan las mismas posibilidades para alcanzar la seguridad social. Nos alejan de las condiciones que requiere; dificultan la debida captación de los recursos financieros, los que a su vez, los que logran captarse, no se redistribuyen adecuadamente e impiden la aplicación de una política de pleno empleo, formando así el llamado "círculo vicioso de la pobreza". Pero tenemos recursos. Por eso, si se aplica una atinente política de planeación, esto es, una planeación nacional sin demagogia, - sin intereses personales; con verdadero rigor científico y técnico; limpia y - transparente, previendo siempre el futuro; en fin con honestidad personal y profesional, será posible romper ese "círculo vicioso", sin dejar de desconocer que no se logrará de inmediato; por eso urge actuar ya "... Si bien su acción es inmediata, su reino es el mañana --dice Mario de la Cueva-- cuando sea una verdad la idea nueva de la justicia social" (1)

Investigaciones, estudios, proyectos, trabajos costosos realizados--- con este fin han quedado abandonados; unos con razón, otros por encontrados--- intereses, pocos han sido aprovechados. Pero ahora no se puede esperar más. Ya es impostergable para el Estado establecer los medios para reanudar esta - tarea en forma acelerada, porque es su compromiso. A propósito de esta urgencia el mismo autor que acabamos de mencionar afirma que los pueblos "... en un estado de necesidad que va más allá de la miseria, no pueden esperar que transcurran, ya no uno o más siglos, ni tampoco décadas, ni siquiera un sexenio para atemperar por lo menos, la injusticia, pues según las formulas de las declaraciones de derechos proclamadas por la humanidad, la necesidad es fuente de - intranquilidad y constituye una amenaza para la paz de cada pueblo" (2). -- Sobre este mismo aspecto de la perentoriedad nos recuerda Arce Cano que "... si se considera que el Estado existe en beneficio del individuo, el Estado -- que a varios millones de hombres deja de asegurar la oportunidad de prestar-- un servicio y devengar un ingreso de acuerdo con sus facultades o la posibilidad de una vida libre de la indignidad y vergüenza de recibir un auxilio, es un Estado que no cumple con su deber primordial (3).

Como una de las características fundamentales de la seguridad social es la universalidad, esto es, su aplicación a todos; que todos los miembros de la comunidad queden protegidos y que se borren diferencias, podemos concluir que aún cuando la nueva Ley del Seguro Social se presenta como el instrumento para la aplicación de la seguridad social por disposición de la varias veces referida fracción XXIX del apartado A del artículo 123 Constitucional y de la propia Ley del Seguro Social (Art. 13), no existe la seguridad social como tal, como la hemos concebido, a efecto de que toda la colectividad nacional pueda vivir en un completo estado de bienestar. Aún estamos muy lejos de poder lograrla. La Constitución es ambiciosa, dijimos, pero faltan-- muchas condiciones: dinero, educación, capacitación, organización, conciencia colectiva, sacrificio, solidaridad nacional.

Desde el punto más sólido de la estructura jurídica que puede tener un país democrático, su Constitución Política, parte la disposición del establecimiento del régimen de seguridad social en México. Un ideal ya remoto ahora elevado a rango constitucional. Pero mucho habrá que hacer todavía para lograrlo. El camino es largo. Diversidad de factores detienen su aplica---

ción; ya señalamos unos; el más importante el económico, que a su vez depende del geográfico. Sabemos que México es un país en cuyo territorio encontramos los más disímolos elementos geográficos, que le dan ese "mosaico" de climas, que hace que su población también sea de la más disímola; "...es un país -- cuyos puntos están a alturas diferentes, a muy variadas distancias del mar, -- orientados de muy distintos modos, poblados de diferente vegetación y sometidos a vientos procedentes de diversas direcciones.. (que) dejan su huella en el clima..." (4). Diche el maestro Antonio Caso que "la circunstancia que -- mayor influencia ha tenido en la historia de las razas humanas es el clima" (5). Y formula las siguientes leyes sociogeográficas. Primera ley: "Cuando un agregado relativamente variable se haya situado en un ambiente relativamente invariable, los atributos más constantes del agregado relativamente variable, hay que buscarlos en la acción del ambiente". Segunda ley, "...en el -- origen, el hombre depende de la naturaleza; y, a medida que el tiempo pasa, esta dependencia, siempre efectiva, se va neutralizando, no obstante, por lo que podría llamarse el capital social de invenciones, que es lo que constituye el acervo de la cultura (6).

Así es que si bien, el ambiente geográfico, fundamentalmente su clima, influye en el hombre, esta influencia no es absoluta; se va neutralizando a medida que el hombre evoluciona gracias a la facultad que le es privativa ante los demás seres, de pensar, razonar, aplicar su inteligencia. De este modo el acervo cultural de la sociedad es cada vez mayor y le sirva para mejor entender a la naturaleza, al grado que, en lugar de que el hombre se someta al -- ambiente, hasta cierto punto lo llega a dominar, como se dijo en el primer -- párrafo de este trabajo, recordando el aforismo de Bacon: el hombre, servidor e intérprete de la naturaleza, la gobierna en cuanto que la entiende (7). Es te principio y aquellas leyes no son cuestionables. Ahí está la humanidad de mostrándolo todos los días, momento a momento, con invenciones, con descubrimientos, con la explotación y aprovechamiento de los recursos de la propia naturaleza, y sin dejar de depender de ella. En algunos lugares es enorme el -- esfuerzo que tiene que realizar el hombre, en otros el mínimo para lograr sus objetivos. Por ejemplo, obtener sus alimentos. Uno y otro medios son desfavorables para el progreso de un pueblo. Al respecto vayamos a otra observación del maestro Caso: "Cuando el medio ambiente físico es muy rico, o cuando es -- muy pobre, la vida humana se mantiene en un nivel constante de inferioridad -- en el primer caso- la vida se enerva, porque nada hay que incite a la coo--

primera de la Historia "en que los hombres se atrevieron a pensar que era factible hacer llegar los beneficios de la civilización a toda la Humanidad" (11).

- 1) Cueva, Mario de la. El nuevo derecho mexicano del trabajo, T. II. Porrúa, Méx. 3a. ed. 1984, pág. 50.
- 2) Cueva, Mario de la, ob. cit. pág. 60.
- 3) Arce Cano, Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social; Porrúa, Méx. 1a. ed. 1972, pág. 547.
- 4) García Martínez, Bernardo "Consideraciones coreográficas" Historia general de México, T. I. El Colegio de México; Méx. 1981, pág. 10.
- 5) Caso, Antonio, Sociología; Libreros Mexicanos Unidos, Méx. 1956. 8a. ed. pág. 119.
- 6) Cano Antonio, Ob. cit., págs. 119 y 120.
- 7) Citado por Antonio Caso; ob. cit. pág. 120.
- 8) Caso, Antonio. Ob. cit., pág. 119.
- 9) Caso, Antonio; Ob. cit., pág. 127.
- 10) Echánove Trujillo, Carlos A. Sociología Mexicana, Porrúa, Méx. 1963. Pág. 48.
- 11) Citado por Gustavo Arce Cano; ob. cit. págs. 528 y 529.

CONCLUSIONES

1. El hombre en su lucha incesante por garantizarse mejores condiciones --- de vida, ha tratado en todo tiempo de entender la naturaleza para aprovechar sus recursos y protegerse de los fenómenos que lo perjudican, elaborando fórmulas, sistemas, mecanismos que continuamente perfecciona, entre los que se encuentra el que le proporciona un estado de seguridad contra los múltiples riesgos a que la vida está expuesta. En caso de desgracia, para hacer menos sensible la necesidad, estableció la ayuda mutua, base de otros sistemas y de la seguridad social actual.
2. Los riesgos de trabajo que nacieron con el advenimiento del maquinismo -- y que pronto abundaron, sin ser atendidos, vinieron a crear conciencia -- en la clase trabajadora que exigió justicia y respeto a la dignidad de su persona. En Prusia, Bismarck, para evitar el avance del movimiento so -- cial, logró la expedición de leyes de seguros de enfermedad, de acciden-- tes de trabajo, y de invalidez y vejez, que vienen a ser los antecedentes de los seguros sociales modernos.
3. En México, tras largo período de explotación que dió causa al movimiento armado, convertido en revolución con la expedición de la Constitución -- Política de 1917, que consagró al lado de las tradicionales garantías in-- dividuales, un nuevo tipo de garantías, las sociales, facultando la in-- tervención del Estado como fuerza reguladora en el trabajo del hombre, - para que en el ejercicio del derecho de libertad de contratar no se exce -- da con perjuicio de la dignidad del trabajador, se impuso no sólo el ase -- guramiento de condiciones humanas de trabajo, sino el fomento de la orga -- nización de instituciones de previsión social, entre las que tenemos los seguros sociales.
4. Porque el seguro social es un derecho de y para la clase trabajadora -- fundamentalmente, estamos de acuerdo con Arce Cano al definirlo como el instrumento jurídico del derecho del trabajo, por el que una institución queda obligada, mediante una cuota que pagan los patrones, los trabaja-- dores y el Estado, o sólo uno de éstos, a proporcionar a los asegurados-- o beneficiarios que deben ser trabajadores o elementos económicamente -- débiles, atención médica o una pensión o subsidio cuando se realice algu

no de los riesgos laborales o siniestros de carácter social.

5. El fenómeno latente siempre en toda vida humana, que motivó al hombre a idear y encontrar el sistema que avanzado vienen a ser tanto los seguros sociales como privados, para atenuar sus efectos dañinos, se denomina riesgo, que en el caso de los seguros sociales modernos ya no sólo -- consiste en un acontecimiento futuro y posible, ajeno a la voluntad del asegurado que al realizarse origina necesariamente un daño, sino como -- dice Holperim, es una mera eventualidad que al darse hace nacer una necesidad. Esto es, que aun cuando no sea ajena a la voluntad del asegurado la necesidad, por el solo hecho de que se presente ésta, al darse determinadas circunstancias, se otorgan las prestaciones convenidas para evitar el daño o disminuir la capacidad de ingresos.
6. Las diversas teorías que se elaboraron sobre el riesgo de trabajo, para identificar al sujeto responsable de su realización, de tan rigoristas y torcidas que eran, dejaban al trabajador fuera de toda posibilidad de -- obtener la ayuda que necesitaba. La que adoptó nuestro Constituyente es de contenido amplio y avanzado, que hace responsable al patrón de los accidentes y enfermedades que sufre el trabajador con motivo y en ejercicio de su trabajo, no sólo por colocarlo en el peligro y obtener de él -- un provecho, sino por la persona misma del trabajador que tiene derecho a la existencia que debe asegurarle el trabajo.
7. Para el eficaz cumplimiento de la responsabilidad del patrón, el Estado ha creado los seguros sociales obligatorios a efecto de que por su conducto, aquél cumpla con su deber social, cuando se presenten las eventualidades previstas que hacen nacer una necesidad.
8. Los fines de los seguros sociales, como instrumento que es del derecho del trabajo, en su función más amplia no sólo debe reparar el daño, sino evitarlo o disminuir sus efectos; y algo más, colocar al trabajador en las condiciones propicias para que tenga una vida decorosa, tanto en su presente activo como en su futuro pasivo, cuando haya acabado con su energía de trabajo; esto es, cuando haya cumplido con su deber social.

9. No han sido suficientes los seguros sociales; por eso, el hombre en su -- permanente búsqueda por lograr mejores condiciones de vida, ha ideado un sistema que traspasa las fronteras de aquéllos, que abarque ya no sólo a la clase asalariada, sino a todo ser humano, como una gran mutualidad ahora llamada seguridad social, que por ahora es un mero plan ambicioso, un ideal del que se espera pronto sea realidad, como las grandes realizaciones de ahora que tienen detrás un ideal.
10. Se concibe la seguridad social como el medio para reivindicar la dignificación del hombre, como unidad de valor que es, para que pueda cumplir debidamente con su destino histórico. La definimos como el conjunto de instituciones administradas por el Estado y reguladas por leyes, reglamentos y disposiciones en general, encaminadas a erradicar la indigencia y garantizar a todo ser humano mediante una redistribución equitativa de los ingresos, una vida decorosa, para que logre su destino histórico.
11. El precepto de la fracción XXIX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, al declarar que la Ley del Seguro Social debe proporcionar servicios encaminados a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales, hace por sí solo una declaración expresa del derecho de todo hombre a la seguridad social, y por lo tanto, la eleva a rango constitucional, independientemente de las irregularidades técnicas que se dieron para tal efecto.
12. No fue ortodoxo el Constituyente Permanente, al considerar que era llegado el momento de establecer el derecho de todo hombre a la seguridad social, al incluirlo en la fracción XXIX del apartado "A" del artículo 123 de la Carta Magna, porque va más allá del espíritu de la denominación del título en el que se encuentra ubicado, pues el trabajo y la previsión social son derechos que nacieron de y por la clase trabajadora, obedecen a un clamor de esta clase: en tanto que la seguridad social obedece a un clamor universal, mira al hombre en general, a todo ser humano. Una es la naturaleza de los seguros sociales y otra la de la seguridad social; pero hay que reconocer que ambos poseen una causa común: El bienestar humano. Pudo pues aprovecharse la ocasión para modificar la denominación del título que podría ser: Del Trabajo y la previsión y seguridad sociales.

13. Puesto que la seguridad social constituye uno de los principales fines del Estado, es de la competencia exclusiva de éste otorgarla. Se trata de un auténtico servicio público, que de acuerdo con la doctrina, debe asegurar el Estado de una manera permanente regular, continua y sin fines de lucro su prestación; por existir un interés general y apremiante, es decir, un interés social.
14. De las diversas formas de organización administrativa que existen para otorgar el servicio público, como son la centralización, la desconcentración, la descentralización, la participación estatal, el fideicomiso público, por la naturaleza propia de la seguridad social que requiere que se otorgue de manera oportuna, eficiente, eficaz y barata, sólo es posible en la forma de descentralización, que es un modo mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas, esto es, entes con personalidad jurídica propia para realizar de manera autónoma, fines específicos del Estado, conservando éste su poder de mando.
15. La descentralización, como forma de organización administrativa, se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentarias del artículo 90 Constitucional; aún cuando si bien es cierto que en general, bastaba una sola, la primera, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para reglamentar el referido artículo 90; y no se viera la segunda como complemento de aquélla.
16. En consecuencia, los organismos encargados de proporcionar seguridad social en México, tienen su fundamentación constitucional en el artículo 90 de nuestra Carta Magna, en lo que a su organización y funcionamiento se refiera.
17. El sector que primero disfrutó de los beneficios encaminados a la seguridad social en el México revolucionario, fue el de los empleados públicos de la Federación; por eso, en estricto rigor histórico, al hablar de los organismos encargados de aplicarla, debe hacerse referencia primero al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que tiene su origen en la Dirección General de Pensiones Civiles de

Retiro, creada por la Ley Promulgada el 12 de agosto de 1925, y que ahora se rige por una reciente ley que entró en vigor el primer día del año de 1984, para darle mayor solidez y eficacia operativa y adecuarlo al marco de la realidad actual.

18. En orden cronológico continúa la seguridad social para los miembros del Ejército y la Armada Nacionales que se remonta con la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y la Armada Nacionales, publicada en el Diario Oficial del 15 de marzo de 1926. Para mejorar el sistema se promulgan nuevas leyes y se crearon otras instituciones que establecieron de manera colateral otras prestaciones. Finalmente, siempre con la tendencia de expansión, en la edición del Diario Oficial del 29 de julio de 1976, fue publicada la ley del Instituto de Seguridad Social para las fuerzas Armadas Mexicanas, que actualmente rige al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

19. El otro gran organismo encargado de otorgar la seguridad social es el - - Instituto Mexicano del Seguro Social. A partir de la promulgación de nuestra Carta Magna vigente, se hicieron varios intentos para proporcionar - los beneficios de los seguros sociales a las personas vinculadas a otras en virtud de un contrato de trabajo, en cumplimiento de la disposición - contenida en la fracción XXIX de su artículo 123; pero sin éxito alguno de inmediato, por diversas razones que mediaron: la precaria situación - económica, la desorganización social y la todavía convulsa situación política que atravesaba el país; la intrusión de las compañías particulares de seguros; el escaso conocimiento técnico que se tenía del sistema. Aún más, después de la reforma que sufrió dicha norma en el año de 1929, - considerando de utilidad pública la Ley del Seguro Social, hubo de transcurrir casi catorce años para la expedición de la primera Ley del Seguro Social que creó, el 19 de enero de 1943 al Instituto Mexicano del Seguro Social.

20. Por su naturaleza eminentemente dinámica, como todas las leyes del derecho social, la del Seguro Social de 1943, pronto empezó a sufrir reformas, para ser finalmente abrogada por la que entró en vigor el primer día del mes de abril de 1973, con el propósito de mejorar y aumentar las prestaciones; hacerlas extensivas a un mayor número de asegurados; precisar puntos contraveribles; reordenar preceptos dispersos; simplificar procedimientos. Pero no solamente esto; presentó una gran novedad: no obstante que es una ley reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 123-- Constitucional, extiende su régimen obligatorio a grupos de trabajadores que no se encuentran vinculados a persona alguna a virtud de un contrato de trabajo; esto es, se colocó más allá de lo que dicho precepto disponía entonces; se adelantó en algunos aspectos a la reforma que dos años--después sufrió éste al incluir a todos los sectores sociales, que viene a ser la declaración expresa del derecho a la seguridad social.
21. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del -- Estado, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, el Instituto Mexicano del Seguro Social y los organismos que los estados de la Federación han establecido para sus servidores, no protegen al conglomerado nacional, por mucho que la Ley del Seguro Social y la propia Constitución Política en su afán de establecer la seguridad social hayan considerado a todos los sectores de la colectividad. Apenas ciertos grupos -- de un mismo sector se han podido incorporar al régimen obligatorio del -- seguro social. Retardan su aplicación obstáculos de orden económico y -- técnico. No hay una decidida medida para hacer efectiva la solidaridad-- nacional; hace falta también una planeación específica, conocimientos -- técnicos suficientes para el adecuado cálculo de los ingresos y su correcta redistribución; condiciones éstas que se agravan por la complejidad-- de la situación laboral, económica, social y cultural de la población; -- por la accidentada orografía nacional, que alejan los pueblos y que hace inaccesibles a ellos los bienes necesarios para disfrutar de una vida digna, a efecto de que el hombre logre la realización de su destino histórico, que es lo que pretende la seguridad social.

22. No es posible el logro de la seguridad social por mero decreto, sobre todo cuando se dan circunstancias tan especiales que están estrechamente relacionadas con ella y que le son adversas, como en el caso nuestro. -- Pero sí es posible si se logra tener el conocimiento exacto de dichas -- circunstancias, para vencerlas y aplicar con precisión la política que -- el caso requiera. Aunque su reino es el mañana, su acción es inmediata; entonces será una verdad la idea nueva de la justicia social.
23. México tiene que recorrer todavía un buen trecho para lograr la seguridad social, aún cuando la Constitución Política ya la consigne como un derecho. Se debe acelerar el paso para atemperar, por lo menos, la injusticia, que es fuente de intranquilidad, que constituye una amenaza para la paz social. Por otro lado, el Estado está obligado a cumplir -- con el deber primordial de dar a sus gobernados una vida libre de indignidad y vergüenza, porque existe sólo para su beneficio.
24. México cuenta con enormes recursos naturales útiles, dispersos, cierto es, en los más disímolos lugares de su territorio; cuenta también con una gran fuerza humana, capaz de vencer la acción adversa que presenta el ambiente. Sólo se requiere realizar un grande e inteligente esfuerzo, a través de la elaboración y aplicación de un plan nacional exento de intereses personales, de demagogias; debe ser completamente técnico y científico, para utilizar cabalmente la riqueza potencial de sus suelos y lograr en un término no muy lejano la seguridad social, antes de que sea demasiado tarde; para que nuestra época sea recordada no por -- sus guerras, horrores, crímenes, sino por el hecho de ser la primera -- en la historia, en que los hombres se atrevieron a pensar que es factible hacer llegar los beneficios de la civilización a la humanidad.

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

- Arce Cano, Gustavo. De los seguros sociales a la seguridad social; Porrúa, México, 1972.
- Aristóteles. La política; Colección Austral, México, 1958.
- Artículo 123. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (edición facsimilar). Dirección General de Informática y Difusión. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1979.
- Benítez de Lugo, Luis. Tratado de seguros, vol. I, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1955.
- Beveridge, William. El seguro social y sus servicios nexos. Informe.- Editorial Jus, México, 1946.
- Brieryly, J. L. La Ley de las naciones; Editora Nacional, México, 1950
- Cámara de Diputados. "LIII" Legislatura, segundo año, núm. 562, México, 1986.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Unión Panamericana, Secretaría General de la O.E.A., Washington, D. C., 1962.
- Caso, Antonio. Sociología. Libreros Mexicanos Unidos, México, 1956.
- Castorena J. Jesús. Manual de derecho obrero; México, 1973.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Editorial Porrúa, 83a. ed., México, 1987.
- Cueva, Mario de la. El nuevo derecho mexicano del trabajo. T. I. Porrúa México, 1972.
- Cueva, Mario de la. El nuevo derecho mexicano del trabajo. T. II, Porrúa, México, 1984.

- Diario de los debates de la Cámara de Diputados; Año I, T. II., México, 1974.
- Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, Año II. Período Ordinario, XL Legislatura, T. II Núm. 29, 1947.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917; Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la -- Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, - T. II., México, 1960.
- Diario Oficial de 19 de agosto de 1925, México.
- Diario Oficial de 15 de marzo de 1926, México.
- Diario Oficial de 21 de enero de 1936, México
- Diario Oficial de 24 de agosto de 1937, México.
- Diario Oficial de 16 de julio de 1943, México.
- Diario Oficial de 31 de diciembre de 1946, México.
- Diario Oficial de 30 de diciembre de 1961, México.
- Diario Oficial de 27 de diciembre de 1983, México.
- Diario Oficial de 24 de diciembre de 1986. México.
- Diccionario de la Lengua Española; Real Academia Española, Madrid, 1956.
- Diccionario Enciclopédico, U.T.E.H.A. T. IX, México, 1950.
- Duguit, León. Las transformaciones del derecho público; Librería Española y Extranjera, Madrid, 1913.

- Echánove Trujillo, Carlos A. Sociología mexicana; Porrúa, México, 1963.
- El Congreso de Anáhuac. Cámara de Senadores; México, 1963.
- El seguro agrícola integral y ganadero (2). Edición ANAGSA, México, 1966.
- Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana. T. I. Planes políticos y otros documentos. F.C.E., México, 1974.
- García Cruz, Miguel. La seguridad social, México, 1955
- García García, Fernando. Fundamentos éticos de la seguridad social; -- U.N.A.M., México, 1968.
- González Díaz Lombardo, Francisco. El derecho social y la seguridad social integral; Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1973.
- Historia general de México. El Colegio de México, México, 1981.
- Historia Universal. T. VIII., Espasa Calpe, S. A., Madrid, 1963.
- Huerta Maldonado, Miguel. La ley del seguro social y sus reformas; México, 1971.
- Lamas, Adolfo. Seguridad social en la Nueva España; U.N.A.M., México, 1964.
- Lasalle, Fernando. ¿Qué es una Constitución?; Siglo veinte, Buenos Aires, 1957.
- Legislación Federal del Trabajo Burocrático; 23a. ed., Editorial Porrúa, México, 1987.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. I.S.S.S.T.E., México, 1960.

- Ley del Seguro Social. 39a. ed. Colección Porrúa, México, 1986.
- Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales. Ediciones -- "Ateneo", México, 1947.
- Ley de Retiros y Pensiones Militares... Decreto que crea la Dirección de Pensiones Militares... (compendio). Secretaría de la Defensa Nacional. Estado Mayor, México, 1956.
- Mendieta y Núñez, Lucio. El problema agrario de México; Porrúa, México, 1964.
- México, 50 años de Revolución; F.C.E., México, 1963.
- Moreno Padilla, Javier. Nueva ley del seguro social; Trillas, 7a. ed., México, 1981.
- Nueva Ley Federal del Trabajo. (comentarios de Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera). Editorial Porrúa, México, 1987.
- Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para juristas; Mayo Ediciones, -- México, 1981.
- Posada, Carlos G. Los seguros sociales obligatorios en España; Revista de Derecho Privado, Madrid, 1943.
- Reseña de la seguridad social para los trabajadores del Estado. I.S.S.S.T.E. México, 1976.
- Rouaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1959.
- Sánchez Vargas, Gustavo. Orígenes y evolución de la seguridad social en México, Instituto de Investigaciones Sociales; U.N.A.M., México, 1963.
- Santa María, Francisco J. Diccionario de mexicanismos. Porrúa, México, 1959.

- "Seguridad Social". Organó de difusión del Centro Interamericano de -- Estudios de Seguridad Social. Año XVII, época III. No. 51, México, 1968.
- Seminario Centroamericano del Seguro Agrícola y Ganadero (3); Edición - de la Oficina Regional de la F.A.O. para América Latina, México, 1966.
- Senado de la República, Memoria. XLIX Legislatura, 1973-1976, México.
- Silva Hérzog, Jesús. Breve historia de la Revolución Mexicana. T. I. F.C.E., México, 1966.
- Simeón, Némi. Diccionario de la lengua náhuatl. Siglo veintiuno, primera edición en español, México, 1977.
- Sociología de la seguridad social, U.N.A.M., México, 1964.
- Tena Ramírez, Felipe. Leyes fundamentales de México 1908-1964. Porrúa México, 1964.
- Zarco, Francisco. Historia del Congreso Constituyente 1856-1857. El -- Colegio de México, 1956.

INDICE

	Página
Capítulo I. Antecedentes de la Seguridad Social	
1.- Origen -----	1
2.- Evolución en México	
A) Epoca Mexica -----	4
B) Epoca Colonial -----	7
C) Epoca Independiente -----	9
D) Epoca Actual -----	11
 Capítulo II. Naturaleza Jurídica de la Seguridad Social	
1.- Los Seguros Sociales -----	22
A) Concepto de Seguro Social -----	24
B) El Riesgo -----	29
C) Fines de los Seguros Sociales -----	35
2.- La seguridad Social	
A) Planteamiento -----	37
B) Concepto de Seguridad Social -----	48
C) Elementos de la Definición -----	50
D) Fundamentación y Naturaleza Jurídicas -----	53
 Capítulo III. Las Entidades Paraestatales que Imparten Seguridad Social en México	
1.- Naturaleza Jurídica de las Instituciones de Seguridad Social en México -----	67
2.- El Intituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado -----	76
3.- El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas -----	89
4.- El Instituto Mexicano del Seguro Social -----	100
 Capítulo IV. Situación Actual de la Seguridad Social	
Situación Actual -----	115
Conclusiones -----	123
Bibliografía -----	130

LAS ENTIDADES PARAESTATALES QUE IMPARTEN SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

- I. Antecedentes de la Seguridad Social.
 - 1.- Origen
 - 2.- Evolución en México
 - A) Epoca Mexica
 - B) Epoca Colonial
 - C) Epoca Independiente
 - D) Epoca Actual.

- II. Naturaleza Jurídica de la Seguridad Social
 - 1.- Los Seguros Sociales
 - A) Concepto de Seguro Social
 - B) El Riesgo
 - C) Fines de los Seguros Sociales
 - 2.- La Seguridad Social
 - A) Planteamiento
 - B) Concepto
 - C) Elementos de la Definición
 - D) Fundamentación y Naturaleza Jurídicas.

- III. Las Entidades Paraestatales que Imparten Seguridad Social en México
 - 1.- Naturaleza jurídica de las Instituciones de Seguridad Social en México
 - 2.- El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
 - 3.- El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
 - 4.- El Instituto Mexicano del Seguro Social

- IV. Situación Actual de la Seguridad Social.

Conclusiones

Bibliografía

Indice