



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES
Y SU INFLUENCIA
EN LA SEGURIDAD SOCIAL

CESAR BERLIN VALENZUELA

MEXICO 1970



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA MEMORIA DE MIS PADRES (q.e.p.d.)

Por su vida ejemplar.

SR. FRANCISCO BERLIN ALVAREZ

SRA. GRACIELA VALENZUELA DE BERLIN

A MIS HERMANOS:

Por su confianza y apoyo
que me han brindado siempre.

GRACIANO

MARIO

GRACIELA

FRANCISCO.

A TODOS MIS MAESTROS:

Con agradecimiento por
sus enseñanzas y experiencias
impartidas durante mi vida
estudiantil.

Con especial afecto al:

Sr. Lic. Joel Chirino Castillo.

Sr. Lic. Julio Miranda Calderón.

Por sus valiosos consejos
y comprensión, con admiración y respeto al:

SR. NICOLAS HERNANDEZ SANCHEZ

SRA. HERLINDA ORTEGA DE HDEZ.

CAPITULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA

Como se menciona en el capítulo primero, después del año de 1942. encontramos las bases y los principios de la necesidad de reglamentar la seguridad social en América Latina, cuyo primer paso de trascendental importancia. lo encontramos en el mes de septiembre de 1942, en la primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile, que establece primordialmente la necesidad de crear un organismo encargado de planear y promover el desarrollo de esa Seguridad Social, así como dar en forma profusa un intercambio de experiencias, informaciones y estudios de importancia sobre este objetivo (1). En el año de 1966, en que se celebró la octava conferencia de los Estados Americanos, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, en dicha conferencia fue manifiesto el interés de los representantes de esos Estados, sobre la importancia de la Seguridad Social y del mejoramiento y superación en el trabajo y nivel de vida, así como en el aspecto económico; como resultado de esta conferencia, se obtuvo la aprobación de un programa que señala los causas a seguir para acrecentar y perfeccionar el progreso social y la eficacia en el desarrollo económico; los fines perseguidos por el resultado de esa conferencia, son similares a los emitidos por la Primera Conferencia Interamericana que se conoce por la declaración de Santiago de Chile; señalando la inquietud y el interés de las aspiraciones de los pueblos económicamente débiles, para alcanzar una justicia social y un desarrollo económico más amplio y más justo para la población.

(1) Memoria de Labores, Tomo II Edic. del C.I.S.S. México 1964, Página 236.

Encontramos nosotros como resultado de la implantación de la Seguridad Social Americana, una creación de regímenes en algunos países, y la ampliación de las protecciones a nuevos sectores en otros tantos países; en 1967, en el Simposium organizado por el Centro Interamericano de Seguridad Social, se presentó un aspecto comparativo de la evolución que ha tenido la seguridad social desde los trabajos preparatorios desde 1940, así como de la formación que fue el resultado de la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social en América, así como el examen minucioso de las conclusiones contenidas en el programa de Ottawa, de Seguridad Social, celebrado en septiembre de 1966; que como ya dijimos, tomó en consideración la particular realidad latinoamericana sobre su estado social (2).

Es importante señalar que en América, podemos encontrar por la idiosincrasia, semejanzas y convicciones políticas de los países, dos sistemas diferentes en su contenido y alcance sobre seguridad social, que sería la división de los países que comprenden Canadá, Estados Unidos de Norteamérica, los países de habla inglesa de la zona del Caribe o de los llamados Estados Asociados, como es Puerto Rico; y por la otra parte, los llamados Países Latinoamericanos, que representan una comunidad de identidad en su historia, su tradición, sus costumbres y tal vez su psicología; por esta razón, es importante fincar el estudio de este capítulo, sobre la realidad social de los llamados Países Latinoamericanos, para analizar el campo legislativo, la aplicación de la seguridad social y los progresos logrados desde la fundación hasta la actual fecha; tanto a los grupos de población clasificados por sus actividades y por sus características de trabajo; es real la falta de coordinación que existe para conocer con certeza las estadísticas de cada país, sobre las prestaciones que tienen sobre seguridad social, no obstante las recomendaciones y los esfuerzos de la Organi-

(2) "Papel de la Seguridad Social y del Mejoramiento de las Condiciones de Vida y de Trabajo en el Progreso Social y Económico". Informe III Parte I preparado por O.I.T. para la 8a. Conferencia de Ottawa.

zación Internacional del Trabajo, para formar una estadística de la Seguridad Social Latinoamericana.

Uno de los temas de mayor importancia por la necesidad inmediata de nuestra realidad, es la aplicación de la seguridad social en el campo, por la gran cantidad de población que se encuentra en los sectores rurales, y por la necesidad que tiene el estado de hacer llegar a esa población una seguridad social necesaria y útil, pues como es sabido el número de esa población es elevadísimo, y los fines establecidos para proteger a la población, deben alcanzarlos para poder cumplir debidamente con esos principios; por lo que es menester profundizar más el estudio económico de los diversos Institutos de Seguridad Social de cada estado de los países latinoamericanos, así como su funcionamiento administrativo para valorar los resultados y el progreso desde su formación hasta la presente fecha.

En América Latina, la seguridad social podemos considerarla que tuvo su origen en América del Sur y Cuba, que llega en esa primera época hasta el año de 1938 a 1940, en que encontramos una segunda época para nuestro estudio; en esta primera, es clara la tendencia de la formación de protecciones destinadas principalmente a pensiones de vejez, jubilaciones parcialmente a pensiones de invalidez, protecciones que todavía predominan en países como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Colombia y Ecuador; este tipo de protección, tiene su origen a fines del siglo pasado, en que la administración estatal concedía a algunos funcionarios este tipo de protecciones, viéndose pronto invadido el sector privado por una situación semejante, emanada principalmente por las presiones de carácter gremial o sindical, lo que motivó marcar los intereses de cada grupo, según la fuerza política o gremial que se tuviera en cada sector o estado; como sucedió en Chile, donde tres grandes instituciones como son el servicio del Seguro Social, la Caja de Previsión de Empleados Particulares y Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, que tiene asegurados aproximadamente dos millones de per-

sonas, que viene a representar el 92% de la población asegurada, mientras que el 8% restante, queda distribuido entre 26 cajas y seis organismos auxiliares, según el informe emitido por el boletín de estadísticas de seguridad social de Santiago de Chile; en este país, encontramos adelantos como la implantación de un régimen general de Seguros Sociales, también para obreros, y un régimen que además de cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte, abarcaba también la rama de enfermedad-maternidad, a través de las instituciones de la beneficencia pública, que atendían a la vez a los sectores paupérrimos en forma gratuita; todo esto, fue implantado en el año de 1924, con lo que marca un adelanto al resto de los países latinoamericanos. (3).

Casi con la Primera Conferencia Regional Americana del Trabajo, celebrada en Santiago de Chile en 1936, hasta la Segunda Guerra Mundial, vienen a formar la segunda época sobre los regímenes de seguridad social, encontrando a países como Ecuador, Bolivia, Perú, Panamá, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela.

La tercera época se inicia propiamente al finalizar la segunda guerra mundial, teniendo principalmente a Colombia, Guatemala, República Dominicana, San Salvador, Haití, Nicaragua y Honduras; en la actualidad estos países se han enfrentado a una serie de problemas de carácter político administrativo, por no poder hacer gradual en la base de estas prestaciones, lo que ha dado un estancamiento a su evolución.

La cuarta época, la podemos considerar como la década entre los años de 1960 a la fecha, que se encuentra fundamentalmente en los países de la comunidad británica, como son Barbados, Guayana, Jamaica y Trinidad Tobago, todos ellos actualmente con autonomía e independencia de la comunidad británica.

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

En la actualidad encontramos una idea latinoamericana de conseguir una reforma integral sobre la seguridad social, como es el caso de Argentina, al crear el Instituto Nacional de Previsión Social, que trataba de comprobar todos los organismos de previsión social, actualmente existe una comisión de estudios y nacionalización del sistema de seguridad social; en Bolivia, se ha buscado uniformar la legislación sobre seguridad social, teniendo el Código de Seguridad Social, que crea la caja nacional de seguridad social; aunque no ha sido hasta la fecha un organismo total sobre el control de seguridad social, pues siguen vigentes el régimen especial de los trabajadores ferroviarios, y con el actual régimen gubernamental, es probable que se logre la unificación total de este sistema; en Brasil, ha tenido diversos pasos tendientes a unificar el sistema de seguridad social, aunque existen actualmente diversos organismos que tienen ese fin, aunque se encuentran unificados en un solo instituto. En Chile, se han elaborado últimamente dos proyectos encaminados a uniformar la administración de seguridad social, a través de una comisión de reformas y un proyecto de ley que plantea el control definitivo de la diversidad de organismos que existen para la seguridad social. En Ecuador, los dos regímenes existentes, por un proceso natural se han venido unificando a través del tiempo en que fue creado el Instituto Nacional de Previsión. En Perú, ha venido funcionando el Consejo Nacional de Seguridad Social, que pretende sistematizar y codificar todas las disposiciones legales sobre esta materia; aunque con el actual régimen de gobierno, no se ha planteado una tendencia definida sobre este punto (4).

Las consecuencias de los regímenes de seguridad social en América Latina, han alcanzado resultados que demuestran el beneficio y adelanto que ha recibido la población latinoamericana sobre estas protecciones de seguridad social, que aunque no

(4) La Seguridad Social en las Américas. Editado por Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo. México 1967 Ginebra Pág. 19.

se cuenta con una estadística real, aproximadamente se pueden proporcionar los siguientes datos, que como lo tengo enunciado con anterioridad, la falta de organismos especializados para llevar estadísticas, no permite datos exactos sino aproximados, pero que aún así, se puede analizar el alcance logrado por esa seguridad social; en términos generales, todos los países latinoamericanos, poseen una legislación que trate de la seguridad social; ya sea por leyes concretas sobre la materia, o por disposiciones generales contenidas en mandamientos constitucionales, o de leyes que reglamentan las relaciones obrero-patronales, teniendo cifras como las siguientes: en 18 países latinoamericanos, existen dentro de la seguridad social, el seguro de enfermedad-maternidad; en otros países, encontramos el acceso a establecimientos públicos de asistencia médica o para asistencia a trabajadoras ferroviarios, bancarios, de la industria del vidrio, etc., a través de las direcciones generales de asistencia y previsión, y del instituto médico mercantil argentino.

En Haití encontramos la asistencia médica a asalariados agrícolas y a sus familiares, por parte de empleados y empresas comerciales; en Uruguay encontramos protecciones para sectores profesionales como los obreros de la industria textil, del transporte, tripulantes de buques mercantes, obreros de industria minera.

El seguro de invalidez, lo encontramos existente en veinte países; el seguro de vejez, existe en veintidós países, el seguro denominado de sobrevivientes, lo encontramos en diecinueve países, de riesgos profesionales, se encuentran asegurados en todos los países latinoamericanos, aunque en doce de ellos el patrón es el responsable, el seguro de desempleo existe solamente en cuatro países; el seguro de asignaciones familiares lo encontramos en siete países, aunque en alguno otro país se da como prestación cuando el patrón es el estado.

En diecisiete países latinoamericanos, el principio de seguridad social se aplica a todo el territorio, en oposición a países

como Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela, tienen un principio de extensión gradual, por la naturaleza propia del origen de su sistema de seguridad, o por las dificultades materiales que han existido para la aplicación total de este sistema; justificación natural, por los resultados que se han obtenido, al tener un resultado positivo con este avance gradual, aunque esto no justifica que la ampliación gradual sea la más efectiva, ya que partiendo de un principio de equidad y de justicia social, la totalidad de la población de un país tiene igual derecho para las protecciones y prestaciones de carácter social; de esto es importante la población económicamente activa, que en promedio encontramos datos de países con aplicación total de la seguridad social, como Argentina que tiene un 33% de población económicamente activa, Chile un 71%, Ecuador un 12%, Paraguay un 8% y en países que han tenido una extensión gradual, encontramos a Costa Rica con un 29%, el Salvador 8%, Honduras 8%, México 23%, Nicaragua 13, Panamá 28%, Perú 21%, Venezuela 18%, Guatemala 27%, todos estos datos se deben considerar como aproximados, por las mismas razones después expuestas, no obstante de emanar de las estadísticas del trabajo dependientes de la organización internacional del trabajo. (5).

En veintiún países americanos, existe el seguro de enfermedad o de asistencia médica, en catorce países, se da asistencia médica en caso de accidente profesional; aunque en siete países, la responsabilidad recae sobre el patrón; en países como Chile, se utilizan para los servicios médicos, las instalaciones de la beneficencia pública construyendo además clínicas diseminadas en todo su territorio que benefician a la comunidad nacional; en Colombia las principales clínicas de asistencia médica, se encuentran en Buga y Palmira, así como en Bogotá, Cali y otros ciudades que disponen de salas de operaciones; en México se ha

(5) Población económicamente activa, Anuario de Estadística del Trabajo, O.I.T. Anuario Demog. 1964.

acentuado en los últimos tiempos la acción encaminada hacia una seguridad social más completa y vigorosa, ya que hasta el mes de diciembre de 1963, se habían levantado y equipado 63 hospitales generales, 51 hospitales de especialidad, 53 clínicas hospitales, 74 clínicas generales, 44 clínicas generales, con hospitalidad de corta estancia, aparte de centenares de puestos médicos o clínicas auxiliares, puestos de fábrica y puestos de enfermería. Estos servicios representaban una disponibilidad de 11,400 camas. Merece especial mención el gran centro médico nacional en la capital, que reúne 7 hospitales y ocho otras unidades.

Paraguay tiene construido el Hospital Central de Asunción, con un total de 400 camas, y ha construido otros hospitales en las ciudades de Concepción, Hernandarias, Pilar, San Antonio y Vallemiti; en Venezuela, se cuenta a la fecha con 14 hospitales, y un gran número de policlínicas, con 1,043 camas aproximadas en sus hospitales, y aproximadamente 770 en instalaciones que ha arrendado. (6).

En relación con las prestaciones de maternidad, derivadas de la asistencia médica de estas Instituciones, en 17 países americanos, conceden el pago de un subsidio a la mujer trabajadora asegurada, durante el descanso anterior y posterior al parto, en Brasil y Argentina, se concede una suma global por natalidad; en Guatemala, Paraguay y Venezuela se exige el cumplimiento de un período de calificación, que debe cumplirse dentro de un lapso inmediatamente anterior al parto, la duración del período de reposo, varía entre siete y doce semanas; en algunos países como Perú y Chile, se paga un subsidio de lactancia, mientras que en otros países sólo lo pagan si la madre no puede alimentar por sí misma al menor, en México, el período de calificación

[6] La Seguridad Social en las Américas. Edic. del Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y la Organización Internacional del Trabajo, México 1967 Ginebra, Pág. 59.

comprende 30 semanas cotizadas en 12 meses anteriores a la iniciación del subsidio, concediendo el 50% del salario promedio, más una mejora del 100% del subsidio, ésta prestación tiene una duración de 42 días antes del parto, y 42 días después del mismo, la mejora del 100% del subsidio, es pagada 8 días antes y 30 días después del parto.

En relación con la seguridad del desempleo, los regímenes de países en América Latina, sólo en casos concretos se han desarrollado en alguna forma las prestaciones por desempleo, como son en Chile, Ecuador y Uruguay, en algunos casos, para empleados del sector privado, para obreros del sector privado, miembros del magisterio, etc.; en todos estos casos, se exigen presupuestos de procedencia, como son por ejemplo, el haber aportado doce meses de cotización al fondo de cesantía, y estar registrado en el servicio de la prestación en algunos otros casos requieren 60 días de desempleo, etc.

En México tenemos una identificación con este tipo de prestación aunque de ningún modo reúne las características técnicas de un seguro de desempleo, como es el caso de las pensiones por avanzada edad, o que pudiera considerarse que el monto de las indemnizaciones por despido injustificado, encuadradas en la ley laboral, o en mandamientos constitucionales, aunque actualmente, el despido injustificado, cuando se prueba mediante un laudo firme, se le concede la opción al trabajador para que regrese a su centro de trabajo, o acepte el monto de la indemnización que le corresponda.

Entre otras características de seguridad social, encontramos también los sistemas de readaptación de inválidos, en su aspecto físico o funcional, o la reeducación técnica profesional, en cuyo caso, viene a ser obligatorio para los trabajadores, ya que estas medidas redundan en su propio beneficio; aunque dichas medidas, tienen aún todavía un desarrollo limitado por problemas de carácter socio-económico; en relación con la vejez, en 21 paí-

ses americanos existe la pensión sobre el particular, en algunos casos como en México, Bolivia, Chile, Colombia, Uruguay y Paraguay, existen para los funcionarios del estado regímenes especiales de retiro, el monto de las pensiones, depende generalmente de las ganancias del respectivo asegurado, en algunos casos se determina por situaciones personales, y en algunos otros fijados en un porcentaje sobre las ganancias y cuantía de las mismas; en algunos casos se toma también la existencia de miembros de la familia, como son el caso de México, Nicaragua, Colombia, Chile, Panamá y Perú, en algunos otros también se determina la pensión tomando como base el número de años de trabajo cotizado; en otros se decreta la suspensión o terminación de esta prestación, cuando los beneficiarios se ausentan de su país o por ejercer un trabajo remunerado.

En relación con la muerte del jefe de familia, o del asegurado, de origen no profesional, en 20 países se dan prestaciones a los sobrevivientes, y para el caso de muerte como consecuencia de un accidente profesional, en 15 países se reconoce el derecho de prestación a su sobreviviente. Respecto a los requisitos de procedencia, son variados y diferentes en cada país, aunque generalmente se acepta a la viuda por su propio estado civil, como beneficiaria en casi todos los regímenes de América Latina, en algunos países, existen presupuestos como exigir cierta duración en el matrimonio, antes de la muerte del asegurado, o que el asegurado haya tenido determinada edad; en algunos casos, la pensión se concede considerando también el número de hijos del fallecido, en otros países, estas restricciones son nulas o no existen y en unos no sólo reconocen el estado civil jurídico, sino situaciones de hecho como el reconocimiento de la concubina que puede ser beneficiaria, mediante determinados requisitos como duración en el concubinato, existencia de hijos, etc. Entre este tipo de seguridad social, encontramos a los países de Colombia, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, en todos estos casos, estas prestaciones están sujetas a revisión, a suspensión o a determinación de las prestaciones.

Es importante conocer el régimen de seguridad social, relacionado directamente con la agricultura (7), pues existe un gran número de la población rural, de la población latinoamericana que viene a ser un factor económicamente activo, considerado aproximadamente como el 50% de la totalidad de la población económicamente activa, y hasta en tanto el empleo de las máquinas no se generalice en el campo, será de gran importancia y necesidad inmediata, la ampliación de la seguridad social en el campo, dado que con esto, el beneficio directo llegaría a las zonas rurales más débiles de cada país, de este aspecto de generalidad, el problema se agudiza en estos países, pues analizando un porcentaje aproximado de la población rural de cada país, se desprende que es un porcentaje aproximado de la población elevadísimo en algunos países como Costa Rica, como Honduras, que tiene un 77%, a Costa Rica con un 66% o Nicaragua con un 60%, en algunos países como Jamaica, Paraguay, Chile, la seguridad social se aplica en principio a trabajadores agrícolas y no agrícolas indistintamente en todo el territorio nacional, y en otros países, existe la seguridad social, de aplicación gradual, es decir la extensión ha ido encaminándose poco a poco hacia determinados núcleos de trabajadores agrícolas, excluyendo consecuentemente a un gran número de trabajadores del campo; en tales casos tenemos a Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, generalmente esta protección social está encaminada directamente para los trabajadores asalariados, y excepcionalmente a trabajadores por cuenta propia, y teóricamente como es el caso de la República de Chile, se considera como sujeto de seguridad social, al trabajador agrícola, por cuenta propia, cuyo ingreso anual se sujete a una tabla pre-establecida.

En México, el problema de la seguridad social encaminada al campo, ha presentado factores diversos que han motivado la aplicación gradual de esta seguridad, por lo que en los últimos

(7) Organización Internacional del Trabajo. Anuario de Estadística del Trabajo, 1965.

Es importante conocer el régimen de seguridad social, relacionado directamente con la agricultura (7), pues existe un gran número de la población rural, de la población latinoamericana que viene a ser un factor económicamente activo, considerado aproximadamente como el 50% de la totalidad de la población económicamente activa, y hasta en tanto el empleo de las máquinas no se generalice en el campo, será de gran importancia y necesidad inmediata, la ampliación de la seguridad social en el campo, dado que con esto, el beneficio directo llegaría a las zonas rurales más débiles de cada país, de este aspecto de generalidad, el problema se agudiza en estos países, pues analizando un porcentaje aproximado de la población rural de cada país, se desprende que es un porcentaje aproximado de la población elevadísimo en algunos países como Costa Rica, como Honduras, que tiene un 77%, a Costa Rica con un 66% o Nicaragua con un 60%, en algunos países como Jamaica, Paraguay, Chile, la seguridad social se aplica en principio a trabajadores agrícolas y no agrícolas indistintamente en todo el territorio nacional, y en otros países, existe la seguridad social, de aplicación gradual, es decir la extensión ha ido encaminándose poco a poco hacia determinados núcleos de trabajadores agrícolas, excluyendo consecuentemente a un gran número de trabajadores del campo; en tales casos tenemos a Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Perú y Venezuela, generalmente esta protección social está encaminada directamente para los trabajadores asalariados, y excepcionalmente a trabajadores por cuenta propia, y teóricamente como es el caso de la República de Chile, se considera como sujeto de seguridad social, al trabajador agrícola, por cuenta propia, cuyo ingreso anual se sujete a una tabla pre-establecida.

En México, el problema de la seguridad social encaminada al campo, ha presentado factores diversos que han motivado la aplicación gradual de esta seguridad, por lo que en los últimos

(7) Organización Internacional del Trabajo. Anuario de Estadística del Trabajo, 1965.

régimenes gubernamentales, ha sido manifiesta la preocupación de lograr la extensión total de la seguridad social hacia el campesinado mexicano, como se desprende de las estadísticas relativas a los cuerpos asistenciales enunciados en este mismo capítulo; se ha incorporado al Instituto Mexicano del Seguro Social, a los miembros de sociedades locales de crédito agrícola o de crédito ejidal, y a los productores de caña de azúcar, es manifiesta la tendencia de esta seguridad, como consecuencia del movimiento social de 1910, que consagra definitivamente, con la proclamación de la constitución de 1917, que establece preceptos encaminados hacia la económica, social y política de la época, y la necesidad de reflejar para el futuro esas inquietudes para solucionar los problemas que se presentaron, cuyos efectos los encontramos en la reforma agraria, que ha pugnado por la distribución de la tierra a los sectores eminentemente débiles, que corresponden al sector rural para que puedan disponer de una parcela que se forma en los diversos ejidos existentes en el país, y cuyo reparto en las últimas etapas de gobierno, ha sido profuso en cumplimiento de esa necesidad de la realidad mexicana; teniendo no solamente la intención de dotar de tierras a éstos sectores, sino que además se ha pugnado por lograr que sean reconocidos como sujetos de crédito, para que pueda tener la plenitud funcional de ese programa, y consecuentemente, los avances de la técnica y de la seguridad social, lleguen directamente al seno de cada familia del campesinado mexicano, y se cumpla con el programa de extensión gradual del régimen de seguridad social establecido; de esta extensión, es interesante comprobar los logros obtenidos, si se considera que en la actualidad tenemos aproximadamente 325,402 asegurados, con . . . 625,628 de familiares dependientes de éstos, y cuya protección de la seguridad social, los alcanza a todos ellos. (8).

Hasta la presente fecha, se han observado algunas experiencias tendientes a buscar las soluciones de la aplicación del seguro

(8) Memoria de Laboros de 1968, Datos Estadísticos, Edic. del Instituto Mexicano del Seguro Social, Pág. 15.

social a los trabajadores agrícolas, por ejemplo en 1925, en la República de Chile, se creó el seguro rural, y cuando se pretendieron hacer exigibles las prestaciones, materialmente fue imposible un eficiente funcionamiento, hacia el sector campesino, y el resultado fue que durante mucho tiempo, la seguridad social de ese sector, sufrió un serio detrimento en su prestigio y en su funcionalidad; en México, el Instituto de Seguridad Social, ha construido una red de unidades rurales que presta atención médica a los trabajadores del campo donde se ha incorporado al seguro, no obstante las dificultades de carácter económico y administrativo, directamente derivada del campesino no asalariado, se ha ido encontrando una solución paulatina, como ha sido la formación de las Sociedades de Crédito Ejidal y Crédito Agrícola, desde el momento en que sus miembros son representados por conducto de estas sociedades y no aportan nada al Seguro Social y que el Estado paga una cuota doble para todos los asegurados ordinarios del campo; el incorporar a los trabajadores de la caña de azúcar, fortaleció considerablemente el financiamiento de esta Seguridad Social en el campo, pues se paga una contribución por kilo de azúcar producido y para calcular la cuantía de las prestaciones de dinero de los productores, se les clasifica según el número de hectáreas cultivadas, eliminando considerablemente un gran número de problemas administrativos, y el propio control de recaudación de las contribuciones. (9).

En la actualidad, atendiendo al creciente número de campesinos latinoamericanos, la extensión de la seguridad social a este sector, se constituye el problema más importante y más completo que requiere de una solución inmediata y profusa, no obstante los contratiempos y problemas naturales que obstaculizan la adopción de una solución satisfactoria. El estudio que planifique la seguridad social de los trabajadores agrícolas, no puede ser ais-

(9) La Seguridad Social en las Américas. Edic. del C.I.S.S. y O.I.T. México 1967. Ginebra, Pág. 140.

lada o diferente de las demás necesidades de la población de cada país, lógicamente lo que se pretende buscar es el equilibrio justo proporcional entre la población rural, y las zonas urbanas; por lo que la extensión gradual para solucionar este problema, viene a ser la más lógica para llegar a cubrir la totalidad de la población rural, sin bajar el mejoramiento de las condiciones de seguridad social de la clase urbana, quien desde el punto de vista financiero forma la estructura económica de estos organismos de seguridad social, existentes en cada país; por lo que es importantísimo conservar este equilibrio, sin olvidar ya la urgente necesidad de generalizar con prontitud esta extensión; en nuestro país, el proceso de la reforma agraria ha generado una cantidad enorme de trabajadores agrícolas no asalariados, que forman la población eminentemente ejidal, y que ha sido la clase potencialmente económica para el futuro; no sólo atendiendo al número de ejidatarios, sino a la población de consumo potencial, que consecuentemente acelerará el desarrollo industrial de cada estado; la protección a la salud y la seguridad social a los dependientes familiares de éstos, viene a ser el factor determinante para el éxito de la reforma agraria en su etapa final, pues de esto depende la integridad total y absoluta de este sector débil de la población, que en todos los aspectos tiene el derecho más merecido para ser integrante de los grandes beneficios que produce la civilización actual en el campo económico, social y político; quedando finalmente beneficiado a través de la natural concesión de créditos, la disposición de asistencia técnica, para sus cultivos, así como una mejor colocación comercial de sus productos tanto como materia prima, como para procesar grandes centros industriales que capten la producción agrícola de esos sectores; encontrando como consecuencia directa e inmediata de lo anterior, la aparición de un nivel cultural educacional elevado, desapareciendo el problema del analfabetismo que existe, y la aparición de la alfabetización y de sus etapas siguientes culturales, que producen necesariamente la madurez cívica y la solidez de crear el respeto a un estado de derecho, como el existente en

nuestro país.

En el programa de seguridad social (10), emanado en las Conferencias de Ottawa, en la recomendación número ocho, se acordó "Conceder la máxima prioridad a la extensión de la seguridad social, al ámbito rural, dando protección a las poblaciones campesinas dentro de las características propias de sus estructuras económicamente sociales, mejorando el nivel de vida y cubriendo todas las contingencias que afectan a dichas poblaciones. En la medida que fuera necesario debería determinarse una nueva orientación y un concepto más amplio de la seguridad de ingresos de los campesinos buscando formas apropiadas para su realización, dentro de los programas de reforma agraria, deberá considerarse la protección social de los trabajadores. El objetivo debe ser la protección integral de los trabajadores rurales, pero si fuera necesario deberían de ensayarse soluciones parciales tanto en cuanto a las contingencias cubiertas como al campo de aplicación a los regímenes. Si la seguridad social de los trabajadores rurales no puede autofinanciarse con recursos propios en las zonas respectivas, deberá recurrirse a la solidaridad nacional".

[10] VIII.—Conferencia de los Estados de América, Miembros de la O.I.T. Ottawa, Sept. 1966.

CAPITULO II
ORIGEN Y ANTECEDENTES
DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

Después del movimiento social de 1910, que transformó los sistemas jurídicos, políticos y sociales de México, fue necesaria la formación de una nueva constitución, que reglamentara las necesidades del momento, y que cumpliera fundamentalmente con la transformación social imperante, por lo que presentó dentro del orden jurídico una innovación trascendental, no sólo para nuestro país sino para el mundo entero, al reglamentar el mandamiento constitucional de protección de los derechos laborales, en normas de orden público, que rompía con la tradicional reglamentación del derecho privado al incorporar estos derechos al orden público a través de un mandamiento constitucional, que abría un nuevo camino a la protección social de una población; como fue el artículo 123 Constitucional, que da una amplia visión de la preocupación de reglamentar profusamente estas protecciones sociales encontrando entre otras la fracción XXIX del propio artículo 123 que expresa la necesidad de crear una ley o reglamentación de una Seguridad Social y que viene a ser el punto de partida de este capítulo para el trabajo que estoy elaborando; la citada fracción XXIV señala: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

Fue tan importante y de trascendencia mundial este avance jurídico y social, que pronto fue ejemplo de otras constituciones en el mundo, como la alemana que fue promulgada dos años después de la nuestra, y otras que incorporaron definitivamente

la consagración de estos derechos sociales en el orden constitucional el sistema de gobierno emanado de la revolución como consecuencia natural de un movimiento armado, fue madurando paulatinamente, tanto como consecuencia de la madurez de sus hombres como de los principios de ese movimiento social, lo que se logró hasta pasados algunos años donde llegó en forma definitiva a dar a nuestro país un estado de calma y un sistema de gobierno sólido.

Siguiendo el mismo movimiento socializador, fue necesaria la creación de un organismo que se encargará de regularizar y otorgar una seguridad social a la población mexicana, la que en contramos en forma organizada a través del Acuerdo Presidencial que crea la Comisión Técnica del Seguro Social expuesta en este Decreto, a través de seis considerandos y siete artículos del día 2 de junio de 1941; el texto de este acuerdo presidencial es el siguiente:

"PRIMERO.—El primero de diciembre de 1940, al asumir la Primera Magistratura de la Nación, el Ejecutivo adquirió el compromiso de que las leyes de seguridad social protegerían a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la vejez, para sustituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir. Tal compromiso obedeció al deseo de realizar los anhelos consagrados en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que considera de utilidad pública la expedición de una Ley de Seguros Sociales; de acatar el mandato contenido en el Artículo 8o. transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros que obliga al Ejecutivo de la Unión, a dictar las medidas complementarias de la ley que sean procedentes para establecer el Seguro Social; y de hacer efectivo el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo que previene que los patrones podrán cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su costa, al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización.

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

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

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

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

SEXTO.—Esta situación obliga al Ejecutivo a mi cargo a presentar en el próximo período ordinario de sesiones, al Congreso de la Unión, la iniciativa de Ley de Seguros Sociales, y para el mejor cumplimiento de esta obligación, que implica múltiples problemas económicos y técnicos y afecta vitales intereses de la economía nacional que es necesario atender con todo cuidado y con la mayor eficacia, el Ejecutivo considera que en el desarrollo de los estudios preparatorios

que habrán de culminar con la elaboración de la iniciativa de Ley que presentará ante las Cámaras, deben participar técnicos especializados en la materia y representantes de los diversos sectores sociales cuyos intereses se relacionan directamente con el sistema. Es por esto que el Ejecutivo considera conveniente que funcione una comisión adscrita a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que es la dependencia a la que por ley corresponde estudiar este problema, comisión que estará integrada por delegados de diversas Secretarías de Estado, cuyas funciones en alguna forma tienen estrechos nexos con la cuestión del Seguro Social; así como por representantes de sectores obreros y patronales, que son quienes llevarán al seno de la misma, la voz informativa emanada de los sectores sociales a los que pertenecen. Por todas las consideraciones expuestas he, tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO:

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

ARTICULO II.—Dicha Comisión estará integrada por delegados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de la Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de la Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad Pública; por siete representantes de las agrupaciones obreras y por siete representantes de organizaciones patronales.

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

ARTICULO IV.—Para los efectos del Artículo 2o. el C. Secretario del Trabajo convocará a las organizaciones obreras

y patronales que a juicio de dicha dependencia deban estar representada en la Comisión. x

ARTICULO V.—Será presidente de la comisión el delegado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

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

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

Del anterior acuerdo es manifiesta la preocupación de los gobernantes de cumplir con los compromisos consagrados en la Constitución y además, por situación de época, los países de Europa, tenían casi en su totalidad legislaciones e instituciones de seguridad social, así como las recomendaciones emitidas por la Organización Internacional del Trabajo, logrando con este Decreto, el primer paso firme para cumplir con el mandato constitucional del diecisiete y en adelante, ha logrado casi la plenitud de su función, la Seguridad Social en México.

Las personas interesadas en la creación de la Ley del Seguro Social, como las opiniones emitidas por el Lic. Ignacio García Téllez, por el entonces senador Alfonso Sánchez Madariaga, por el señor Elías F. Hurtado, que destacan la idea de lo que es el trabajo, así como los riesgos que tiene cada trabajador en el desempeño de su función, como consecuencia de las fuerzas materiales del desarrollo del maquinismo moderno; analizando también las conclusiones de las conferencias panamericanas de Chile y de La Habana, sobre la seguridad social en América Latina; señalando que con el proyecto de esta Ley, no podría sembrar la desconfianza en el sector patronal, sino haría más fecunda la labor educa-

tiva, los sistemas hospitalarios, la formación de colonias obreras, etc., además la función del Seguro Social no sería directa para atender a la población en la reparación de daños, o sus enfermedades sino en la previsión de los accidentes y de la capacitación de los trabajadores en todos los órdenes; destacan la necesidad también que tiene el proletario en los centros fabriles, que carecen de condiciones higiénicas y la falta de reglas para la prevención de accidentes; señala la necesidad de crear clínicas modernas y servicios diseminados por toda la República, así como la jubilación de la vejez o la incapacidad del trabajador.

La Oficina Internacional de Trabajo, (1) por conducto del señor Osvald Stein, Jefe de la Sección de Seguros Sociales, el día 4 de agosto de 1942 con sede en Montreal, emite una nota sobre el proyecto de Ley del Seguro Social, que se presentó el 10 de marzo de ese mismo año; dicha opinión textualmente es la siguiente:

"La iniciativa tomada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, bajo la dirección del señor licenciado Ignacio García Téllez, al presentar el proyecto de la Ley del Seguro Social, marcará una etapa en la evolución económica y social de México. Acompañado de una exposición de motivos y basado en un informe actuarial, ambos notables por su extensión y concisión, la iniciativa representa —en la historia ya larga de los trabajos preparatorios tendientes a dotar a los trabajadores mexicanos y a la economía del país de un régimen general de Seguridad Social— un punto culminante; por primera vez, frente a las crudas realidades médico-sociales se ha establecido un plan de acción audaz pero sólido y ordenado, en donde cada elemento ha sido pesado y calculado cuidadosamente".

Características del Proyecto de Ley

"Reconociendo y apreciando los méritos de los esfuerzos anteriores, inspirados en la disposición constitucional sobre

(1) El Seguro Social en México, Edic. del I.M.S.S. México 1943, Pág. 23.

el Seguro Social, la Oficina Internacional del Trabajo se complace en señalar las características de la actual iniciativa que la hace un instrumento de realización de primer orden: lo extenso y completo de las concepciones que sirven de base del proyecto; lo moderado y prudente con que se ha propuesto aplicarlo; los cuidados meticulosos de los cálculos actuariales tendientes a garantizar el equilibrio y financiero permanente."

Proyecto extenso y completo

"El proyecto es completo por su campo de aplicación que se extiende potencialmente al conjunto de los trabajadores económicamente dependientes, sin mirar a la profesión y al salario, sin mirar tampoco a la naturaleza de las empresas y al número de obreros que ellas ocupan. Otra característica del proyecto que cubre el conjunto de los riesgos sociales y profesionales, a los que comúnmente están expuestos los trabajadores y sus familias: la largueza del sistema de prestaciones en dinero y en especie, prestaciones que benefician grandemente a los asegurados con bajos salarios, sistema adaptado —para cada riesgo— a las necesidades que engendran su realización y al mismo tiempo destinado a cumplir la triple función de prevención, reparación e indemnización cuando este último es necesario.

Extenso y completo en el campo de aplicación y en el dispositivo de sus prestaciones, el proyecto se inspira en las reglas constructivas —aquéllas que crean el armazón financiero y administrativo del seguro— de principios generales que en el intervalo de las dos guerras mundiales han llegado a ser la norma sustantiva de los modernos regímenes de seguro; financiamiento tripartito, por el Estado que representa a la colectividad nacional, por los trabajadores y sus empleadores, cargando sin embargo estos últimos con la responsabilidad en el financiamiento de las prestaciones

por riesgos profesionales; gestión por un organismo paraestatal, autónomo y especializado, administrado con la participación de los representantes de los trabajadores y empleadores como los grupos sociales más directamente interesados en el funcionamiento del seguro; otorgamiento al Instituto del Seguro Social de la autonomía financiera que lo hace una unidad económica, creadora de recursos substanciales, pero limitativamente determinados y deudora de las prestaciones —presentes y venideras— garantizadas por el patrimonio del Instituto y el conjunto de sus actuales y futuras entradas.

Proyecto moderado y completo

Extenso y completo, el proyecto es moderado en el ritmo de aplicación, y plazos prudenciales necesarios han sido previstos para el reforzamiento del sistema del seguro. Se han contemplado temperamentos en su aplicación sucesiva, en el tiempo y en el espacio, en cuanto a las personas comprendidas en él, y en cuanto a los riesgos cubiertos. Hay que agradecer a los autores del proyecto por haber moderado en forma tan cuidadosa el imperativo de la obligación del seguro, que una vez decretada debe ser absoluta y categórica.

Las diversas medidas temperamentales se sobreponen y se combinan, yendo desde la que es más urgente y fácilmente realizable, a la que mediata y difícil.

La cobertura de los riesgos se extiende sucesivamente, después de un período preparatorio suficientemente largo, al seguro de enfermedad-maternidad (formando el seguro familiar la segunda etapa de esta primera fase); en seguida al seguro contra los accidentes y enfermedades profesionales y, en fin, al seguro de vejez, invalidez y muerte, sin que el tiempo de cotización cumplido en el seguro de enfermedad-maternidad se pierda para los fines del seguro de pensiones.

Por otra parte, la obligación del seguro se extiende sucesivamente a diversas circunscripciones territoriales, y a la determinación de las circunscripciones en las que la aplicación tendrá lugar con prioridad a las otras, se hace según las condiciones que resulten de la situación geográfica, de la densidad de la población asegurable, del desarrollo industrial y de las facilidades que ofrecen las diversas regiones para el establecimiento de los servicios médicos y administrativos.

En fin, la obligación del seguro comprende primero a los trabajadores de la industria del comercio y transportes, quienes con los miembros de sus familias, representan alrededor de tres millones y medio de personas, para extenderse posteriormente a los trabajadores del Estado, del campo, los domésticos y los que trabajan en empresas de tipo familiar.

De esta manera, la aplicación del seguro no tendrá un ritmo lento o deficiente, sino cuidadosamente adaptado a las posibilidades administrativas y financieras y a las necesidades de preparación psicológica del asegurado, educado para conocer tanto sus obligaciones como sus derechos frente al seguro.

Las condiciones para tener derecho a las prestaciones, el género y extensión de éstas, su calidad y cantidad, se han determinado siguiendo los standards modernos y en conformidad con la política del Seguro Social preconizadas por la Organización Internacional del Trabajo en sus Conferencias generales, y en especial, en las Conferencias Americanas de Santiago de Chile y de La Habana. Por otra parte, hay una evidente preocupación de adaptar estos standards a las leyes y realidades mexicanas, como lo testimonian las disposiciones que armonizan el juego del seguro con las estipulaciones de los contratos colectivos y el respeto manifestado al principio del salario mínimo como ingreso vital del trabajador y de su familia.

Cálculos actuariales y garantía del equilibrio financiero permanente.

La dirección de los trabajos actuariales se ha confiado a un técnico de experiencia mundial en todo el sentido de la palabra, maestro de las matemáticas de seguros y verdadero actuuario social. Utilizando el máximo de los datos estadísticos mexicanos disponibles, que han sido recogidos y publicados por la Dirección General de Estadística de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el actuuario ha debido recurrir —esto es indispensable cuando se trata de la primera introducción de un régimen general de Seguro Social— a la experiencia de bio-demográficas y médico-sociales de México. Las hipótesis sociales y biológicas de una parte y las hipótesis económicas de otra, parecen haber sido establecidas con justeza y teniendo en cuenta el conjunto de las similitudes y disimilitudes que pueden distinguirse en estos casos.

La elección del régimen financiero y la afectación de los recursos, ambos específicos a cada riesgo, se ha hecho de acuerdo con las reglas técnicas más rigurosas.

La dotación del seguro de enfermedad-maternidad, destinado a funcionar dentro de un régimen de repartición de gastos anuales, parece amplia. Tal dotación es, sin embargo, necesaria para permitir, paralelamente con la vigencia del servicio de prestaciones, la constitución del utilaje asistencial indispensable a la eficacia y economía de las prestaciones médicas y farmacéuticas, utilaje cuya constitución se facilitará y acelerará esperando el funcionamiento del seguro familiar.

El seguro de pensiones que cubre la vejez, invalidez y muerte, está llamado a funcionar según el sistema de la primera promedial general que —integrando en una sola colectividad asegurada la primera generación de asegurados y todas las generaciones futuras— garantiza el equilibrio finan-

ciero permanente y, al mismo tiempo, la estabilidad de los recursos solicitaros a los tres contribuyentes: al Estado, que representa a la colectividad nacional, a los trabajadores asegurados y a sus empleados. Reduciendo al minimum indispensable la acumulación de reservas, al régimen financiero escogido abre el camino a una política de inversiones que, al mismo tiempo que respeta los principios de seguridad, rendimiento y liquidez, permite inversiones en obras de interés social y de utilidad directa para la colectividad asegurada. Además, este régimen favorece por un suplemento de vejez, a los trabajadores en edad avanzada, en el momento de la vigencia del seguro obligatorio.

Para el seguro de los riesgos profesionales se recomienda a justo título, el régimen de repartición de capitales de cobertura y se proporcionan indicaciones autorizadas para el cálculo de las primas proporcionales a los salarios, por clases y grados de riesgo.

Por primera vez el Poder Legislativo, gracias a la iniciativa del Secretario del Trabajo y Previsión Social, se encuentra frente a un presupuesto social y a un instrumento de acción cuidadosamente ajustado. Como la exposición de motivos lo expresa oportunamente, "el proyecto concretiza uno de los más altos propósitos de la Revolución Mexicana, tendiente a proteger a los trabajadores y a asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia obrera". La exposición de motivos recalca que la adopción del proyecto contribuiría "al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales".

La Oficina Internacional del trabajo, consciente del valor intrínseco de la iniciativa, está animada del deseo de ver a México dotado de un régimen general de seguro social obligatorio, sistema que la experiencia común de los países de América y de otros continentes, conforma como el medio más racional y eficaz de la seguridad social y económica.

El proyecto de ley, sólidamente elaborado y técnicamente fundado, proporciona la oportunidad para ello.

Montreal, 4 de agosto de 1942.—Osvald Stein, Jefe de la Sección de Seguros Sociales, Oficina Internacional del Trabajo".

El 3 de julio de 1942 (2), fue presentada ante el señor General de División Manuel Avila Camacho, entonces Presidente Constitucional de México, la iniciativa de Ley del Seguro Social, con el siguiente texto:

"México, D. F., a 3 de julio de 1942.

Señor General de División.

Manuel Avila Camacho
Presidente Constitucional de
los Estados Unidos Mexicanos,
Palacio Nacional.

Cumpliendo con su acuerdo del 2 de junio de 1941, que ordena la constitución de una Comisión Técnica para elaborar el Proyecto de Ley del Seguro Social, me permito someter a su distinguida consideración, la iniciativa que ha sido redactada bajo la dirección de esta Secretaría.

Con certera expresión, afirmó usted en dicho acuerdo, al referirse a las necesidades de establecer en México el Seguro Social, que: "Estos anhelos y obligaciones aparecen más amplios si se considera que todos los países de Europa y aproximadamente un 90% de la población del Continente Americano, poseen una legislación de seguros sociales, mientras que México constituye una excepción que no es acorde con el sentido social de su movimiento popular, con su evolución política y legal y con la tendencia revolucionaria de proteger al pueblo productor".

De las 22 naciones americanas, 14 de ellas poseen leyes del Seguro Social; México, no obstante los progresos de su

(2) Op. Cit. Pág. 28.

legislación y de la tendencia de sus gobernantes en proteger a los trabajadores, carece todavía de un ordenamiento para organizar íntegramente un sistema de previsión y seguridad.

Puede decirse que la Revolución Mexicana, tiene contraída esta deuda con el pueblo desde 1917, cuando el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expresó que con el establecimiento del Seguro Social, las instituciones políticas de México cumplirían su cometido atendiendo a satisfacción las necesidades de la sociedad. Nuestra Constitución General, consagra en la fracción XXIX del Artículo 123 que:

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

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo estipula en su Artículo 305 que los patrones podrán cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su costa al trabajador o beneficio de quien deba percibir la indemnización.

El Segundo Plan Sexenal de Gobierno, formulado por el Partido de la Revolución Mexicana, establece: "Durante el primer año de vigencia de este plan, se expedirá la Ley de Seguros Sociales, que debe cubrir los riesgos sociales más importantes, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada".

La Oficina Internacional del Trabajo, ha venido haciendo a todos los países múltiples recomendaciones en materia de seguros y previsión social, y en la Conferencia de octubre del año próximo pasado aprobó la recomendación de activar la expedición de las leyes de seguridad social como un mínimo de protección humana ante las emergencias de la guerra y

legislación y de la tendencia de sus gobernantes en proteger a los trabajadores, carece todavía de un ordenamiento para organizar íntegramente un sistema de previsión y seguridad.

Puede decirse que la Revolución Mexicana, tiene contraída esta deuda con el pueblo desde 1917, cuando el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expresó que con el establecimiento del Seguro Social, las instituciones políticas de México cumplirían su cometido atendiendo a satisfacción las necesidades de la sociedad. Nuestra Constitución General, consagra en la fracción XXIX del Artículo 123 que:

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

Por su parte, la Ley Federal del Trabajo estipula en su Artículo 305 que los patrones podrán cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su costa al trabajador o beneficio de quien deba percibir la indemnización.

El Segundo Plan Sexenal de Gobierno, formulado por el Partido de la Revolución Mexicana, establece: "Durante el primer año de vigencia de este plan, se expedirá la Ley de Seguros Sociales, que debe cubrir los riesgos sociales más importantes, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada".

La Oficina Internacional del Trabajo, ha venido haciendo a todos los países múltiples recomendaciones en materia de seguros y previsión social, y en la Conferencia de octubre del año próximo pasado aprobó la recomendación de activar la expedición de las leyes de seguridad social como un mínimo de protección humana ante las emergencias de la guerra y

como una garantía imprescindible de toda sociedad civilizada.

Cuando usted se hizo cargo de la Primera Magistratura de la Nación, declaró ante el Congreso General de la República 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 protegen a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, para sustituir este régimen secular en que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir".

No sólo a los trabajadores interesa el Seguro Social; también a las empresas beneficia su implantación, porque creando en el obrero un estado de tranquilidad, aumenta su capacidad de rendimiento, evita numerosas posibilidades de conflictos y tiende a crear un mejor entendimiento que permita el desarrollo de nuestra economía; por eso, el establecimiento del Seguro Social ha sido tema abordado frecuentemente en las reuniones de patrones y trabajadores, y en ellas se ha concluido por pedir la organización inmediata de ese régimen de seguros.

Múltiples han sido los esfuerzos que al respecto han desarrollado los gobiernos emanados de la Revolución. En 1921 se elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social, el cual, aunque no llegó a ser promulgado, despertó interés por los problemas inherentes a su establecimiento. En 1929 se formuló una iniciativa de ley para obligar a los patrones y a los obreros a depositar en una institución bancaria, cantidades equivalentes del 2 al 5% del salario mensual para constituir un fondo a beneficio de los trabajadores. En 1932 el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al

Presidente de la República, para que en un plazo de 8 meses expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio. La preocupación por el Seguro Social, ha venido creciendo con el tiempo; el período que cubre los años de 1932 a 1940, fue uno de los más activos en la discusión de este problema y en la formulación de proyectos para su solución. Se elaboraron iniciativas de ley en el entonces Departamento de Trabajo, en el Departamento de Salubridad, en la Secretaría de Gobernación, en la Comisión de Estudios de la Presidencia y en la Secretaría de Hacienda. Pero ninguno de estos proyectos llegó a prosperar, en virtud de que adolecían de múltiples deficiencias teóricas y de técnica actuarial.

Esta Secretaría del Trabajo y Previsión Social, teniendo en consideración la experiencia derivada de los diversos proyectos de Ley del Seguro Social, ha desarrollado esfuerzos para procurarse elementos técnicos valiosos y elaborar esta iniciativa, teniendo en cuenta la opinión de los profesores actuariales de fama universal, como han sido el experto Paul A. Tixier, Vicepresidente de la Oficina Internacional del Trabajo, y Emilio Schoenbaum, coautor de las más importantes leyes del Seguro Social en Europa y Latinoamérica.

El proyecto de ley acepta sugerencias de los anteriores, tomó en consideración las críticas de anteproyectos presentados por los representantes de los sectores patronales y obreros de la República, y fue discutido con los delegados de las Secretarías de Estado. El proyecto se caracteriza porque mantiene para los patrones la carga de los riesgos profesionales, que ya estatuye la vigente Ley del Trabajo; plantea para los demás riesgos de aportación tripartita del Estado, de los trabajadores y de los patrones; respeta las conquistas obtenidas en contratos colectivos de trabajo; establece la creación de un Instituto descentralizado del Seguro Social y cuida de la administración y manejo de sus fondos con el máximo de garantía, sin los perjuicios de su inmovilidad, ni peligros del lucro inmoderado; elimina la especulación ejercida sobre las pres-

Presidente de la República, para que en un plazo de 8 meses expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio. La preocupación por el Seguro Social, ha venido creciendo con el tiempo; el período que cubre los años de 1932 a 1940, fue uno de los más activos en la discusión de este problema y en la formulación de proyectos para su solución. Se elaboraron iniciativas de ley en el entonces Departamento de Trabajo, en el Departamento de Salubridad, en la Secretaría de Gobernación, en la Comisión de Estudios de la Presidencia y en la Secretaría de Hacienda. Pero ninguno de estos proyectos llegó a prosperar, en virtud de que adolecían de múltiples deficiencias teóricas y de técnica actuarial.

Esta Secretaría del Trabajo y Previsión Social, teniendo en consideración la experiencia derivada de los diversos proyectos de Ley del Seguro Social, ha desarrollado esfuerzos para procurarse elementos técnicos valiosos y elaborar esta iniciativa, teniendo en cuenta la opinión de los profesores actuariales de fama universal, como han sido el experto Paul A. Tixier, Vicepresidente de la Oficina Internacional del Trabajo, y Emilio Schoenbaum, coautor de las más importantes leyes del Seguro Social en Europa y Latinoamérica.

El proyecto de ley acepta sugerencias de los anteriores, tomó en consideración las críticas de anteproyectos presentados por los representantes de los sectores patronales y obreros de la República, y fue discutido con los delegados de las Secretarías de Estado. El proyecto se caracteriza porque mantiene para los patrones la carga de los riesgos profesionales, que ya estatuye la vigente Ley del Trabajo; plantea para los demás riesgos de aportación tripartita del Estado, de los trabajadores y de los patrones; respeta las conquistas obtenidas en contratos colectivos de trabajo; establece la creación de un Instituto descentralizado del Seguro Social y cuida de la administración y manejo de sus fondos con el máximo de garantía, sin los perjuicios de su inmovilidad, ni peligros del lucro inmoderado; elimina la especulación ejercida sobre las pres-

taciones de los trabajadores, y su vigencia evitará conflictos y causas incesantes de intranquilidad social. Muchos patronos sin reservas económicas que garanticen el cumplimiento normal de sus obligaciones contractuales, tienden a eludir sus compromisos provocando diferencias entre el capital y el trabajo que multiplican los conflictos, rebasan la capacidad de tramitación de los tribunales y hacen complicados, largos y onerosos para las partes los juicios arbitrales.

Generalmente los contratos colectivos se cumplen sólo en parte y en casos de infortunio las prestaciones que otorga la legislación vigente llegan, a las víctimas, considerablemente disminuidas y sin la oportunidad debida; la diversidad de los servicios médicos, su distribución en las distintas unidades industriales y los elementos de que dispone, hacen que éstos sean cualitativa y cuantitativamente insuficientes para atender a los trabajadores en caso de accidentes y enfermedades profesionales. El Seguro Social, casi sin incremento de gravamen para la producción económica, tiende a disminuir estos inconvenientes.

Es esta una ley sencilla, sin propósitos irrealizables. Es una obra adaptada rigurosamente a las necesidades y posibilidades de la economía nacional, científicamente proyectada y viable, que casi no constituye un nuevo gravamen para la economía, porque la mayor parte de sus prestaciones ya están estipuladas en la Ley Federal del Trabajo y en los contratos colectivos. Para atender al Seguro Social sin considerar los accidentes y las enfermedades profesionales, se requiere una cantidad de dinero equivalente al 12% del volumen anual de los salarios, cifra que será aportada en un 6% por los patronos, en un 3% por los trabajadores y en un 3% por el Estado.

La contribución patronal no elevará considerablemente los costos de la producción, pues su aporte apenas significa un aumento en los costos equivalentes a 0.90%, lo cual es

insignificante, si se compara con las ventajas de carácter social que se gimen de previsión. Además, la iniciativa prevee una aplicación por jurisdicciones territoriales paulativa, gradual y escalonada por lo que respecta a los distintos riesgos, lo cual significa que el pequeño gravamen a la producción se irá imponiendo poco a poco, hasta alcanzar después de cuatro o cinco años de establecido el régimen la cifra de 0.90% de aumento para los costos de la producción o de 1.02% de disminución a las utilidades de las empresas.

Por otra parte, el estaglecimiento del Seguro Social encauzará hacia funciones de mayor beneficio social una porción considerable de la riqueza nacional que hasta hoy se vierte en las empresas privadas de seguros sin contribuir de un modo efectivo en el incremento de la producción.

La realización de obras de salubridad y de higiene, la edificación de construcciones de utilidad popular, el establecimiento de vías de comunicación, la creación de un crédito barato y accesible, la refacción adecuada a la producción y comercio de artículos de primera necesidad, la inversión en industrias nuevas, etc. Estas obras de verdadero provecho para el país, serán más posibles con el movimiento que se dé a los fondos del Seguro Social, que en pocos años ascenderán a cientos de millones.

Someto a su distinguida consideración el nombramiento de técnicos imparciales e idóneos para que estudien el proyecto a que me refiero y rindan a usted un dictamen fundado sobre el mismo.

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 compromisos exteriores, de promesas gubernamentales y de un deber constitucional ineludible.

Protesto a usted las seguridades de mi respetuosa consideración.

Sufragio Efectivo. No reelección.

El Secretario, IGNACIO GARCIA TELLEZ".

El 15 de mayo de 1943 (3), se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la orden a los patrones y trabajadores en el Distrito Federal para que a partir del 1.º de julio de 1943, se afiliaran para la prestación de los servicios médicos que sería a partir del 1.º de enero de 1944, pues en ese mismo año, en forma preparatoria a la publicación de la Ley del Seguro Social, se formó la Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, designando al primer director, señor licenciado Vicente Sánchez Guajardo, así como a los miembros de todo el Consejo Técnico; de acuerdo con la reglamentación transitoria de la Ley del Seguro Social, la federación concedió un adelanto de un millón de pesos para los trabajos que estaba realizando el Instituto, con la que se proyectó también la construcción de unidades hospitalarias que deberían iniciarse en el Distrito Federal, en cuatro puntos estratégicos mediante un subsidio especial de cincuenta millones de pesos, que la misma federación debería conceder; se procedió a declarar de utilidad buena, la construcción de hospitales designados para el Seguro Social, así como para la construcción de casas habitacionales; como consecuencia natural del nacimiento de este Instituto, apareció la crisis económica que puso al borde de la desaparición al Instituto Mexicano del Seguro Social; en esta época de crisis económica, encontramos situaciones jurídicas especiales, que serán motivo de estudio especial en el capítulo correspondiente, pues se plantearon problemas y soluciones vitales al Instituto en el orden económico obrero-patronal y de carácter constitucional, así como algunos problemas de carácter político; de cuyos casos encontramos resoluciones que dieron la firmeza a la actual administración y sentaron las bases para

(3) Ing. Miguel García Cruz "El Seguro Social en México, desarrollo, situación y modificaciones en sus primeros 25 años de acción". Méx. 1968, Pág. 55.

definir su naturaleza jurídica y su función social que iba a desarrollar; aquí encontramos principalmente la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que le dio una fisonomía de organismo fiscal autónomo, para la ejecución forzosa del pago de las cuotas obrero-patronales, ejercitando la facultad económica coactiva, emanada del poder público para el cobro de los impuestos; aquí nació también la Asamblea General, el segundo Consejo Técnico, y la Primera Comisión de Vigilancia que han venido a ser las autoridades máximas que han dado resoluciones y acuerdos específicos para las relaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En esta época, la prestación de los servicios encomendados al Seguro Social, se establecieron en el Distrito Federal, Puebla, Monterrey y Guadalajara; aprovechando la industrialización del País, el Seguro Social en ritmo acelerado se expandió por toda la República, incrementando considerablemente la seguridad a los trabajadores, equilibrando el desarrollo industrial con la fe misma de los trabajadores en sus prestaciones sociales.

Durante los 26 años de vida de la Ley del Seguro Social, ha sufrido diversas reformas de vital importancia, siempre acordes con las necesidades del momento de la población y de la relación existente entre los patrones y trabajadores, y el Instituto Mexicano del Seguro Social; principalmente encontramos la reforma del 24 de noviembre de 1944, que modifica y consolida en gran importancia al Instituto, cuando le concede el carácter de organismo fiscal autónomo y consecuentemente le faculta para proceder al cobro de las cuotas, la facultad económica coactiva, misma que hasta entonces había sido conferida al poder público para el cobro de sus impuestos.

Otra reforma importante, la encontramos el 4 de agosto de 1945, sobre el artículo 112 de su Ley, que aumenta a nueve el número de miembros del Consejo Técnico. (4).

(4) Prof. Miguel Huerta Maldonado "La Ley del Seguro Social y sus Reformas" 5a Edic. I.M.S.S. Méx. 1966, Pág. 174.

En el año de 1947, el 31 de diciembre, se reforma la clasificación de los grupos de cotizaciones, ampliándola en dos, y el día 28 de febrero de 1949, se ordena una nueva afiliación general, que produce un aumento de seis a 8% de cuotas correspondientes a las enfermedades generales de maternidad. (5).

El 31 de diciembre de 1956, se produce la quinta reforma y la sexta la encontramos el 31 de diciembre del año de 1959.

En 1963, encontramos otra reforma trascendental cuando se establece por decreto Presidencial, el Seguro Social Obligatorio a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores (6).

El 31 de diciembre de 1965, el sector patronal sigue financiando al Instituto en sustitución del Estado para aportación anual que se otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social, por la cantidad de \$546.692,000.00 que son destinados al Seguro Social campesino.

No obstante las valiosas reformas citadas, no se ha logrado aún dar una aplicación amplia de los fines del Seguro Social, pues como es sabido la generalidad de la población mexicana, todavía no tiene el alcance de esos beneficios, que presta el Instituto, como lo analizaremos en forma amplia en el capítulo correspondiente; sin embargo, el índice mundial de prestación de servicios de seguridad social en otros países, no alcanza al cien por ciento de su aplicación nacional, de cuyos porcentajes nos encargaremos también en otro capítulo.

(5) Op. Cit. Pág. 158.

(6) La Seguridad Social en México. Edic. I.M.S.S. Méx. 1964, Pág. 373.

CAPITULO III

**NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL
SEGURO SOCIAL Y LA FUNCION QUE DESARROLLA
EN MEXICO**

El fundamento jurídico del Seguro Social, se haya consagrado en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución, al establecer: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros fines análogos". (1) Con base en el precepto citado fue promulgada la Ley del Seguro Social por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

El principio de utilidad pública se reitera en el artículo 1o. de la Ley del Seguro Social. en los términos siguientes: "El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta Ley y sus reglamentos".

El artículo 2o. de la propia Ley señala: "Para la organización y administración del Seguro Social, se crea, con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la ciudad de México, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social". (2)

Ahora bien, para el análisis de la Ley en cuestión, es necesario precisar los distintos conceptos que comprende su redacción, debiendo comenzar por considerar qué se entiende por servicio público.

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(2) Ley del Seguro Social, Edición del I.M.S.S. México 1965; Pág. 11.

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

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

El Doctor Andrés Serra Rojas, expone su criterio de servicio público, en los siguientes términos: "El servicio público es una actividad directa del estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro— la satisfacción de necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujetas a un régimen de policía". (3) El maestro Serra Rojas, considera como elementos del servicio público los siguientes: (4)

- a).—Es una creación del Estado el cual tiende a su organización y funcionamiento con los elementos que le son necesarios. Una decisión del poder público resuelve que una actividad Una necesidad colectiva se reconoce indispensable, sea de la sociedad en su conjunto o de un grupo de usuarios determinados.
- b).—Mediante una organización de interés público dotada de personalidad y de medios económicos adecuados. Esta organización técnica ofrece el servicio en una forma regular,

[3] Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo". 3a. Edición. México 1965, Pág. 122

[4] Andrés Serra Rojas, Op. Cit. Pág. 123 y siguiente.

continua, aprovechando un conjunto de conocimientos y actitudes metódicamente organizados.

- c).—El servicio debe ofrecerse al público, principalmente sin la idea de lucro, aunque algunos servicios públicos, y los de tipo industrial y comercial requieren un régimen financiero adecuado; o tasas exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación.
- d).—Este servicio debe estar dotado de medios exorbitantes del derecho común y gobernado por reglas de policía, en general de derecho público, entre otras las del poder de policía del Estado.
- e).—Los servicios públicos pueden estar en determinadas circunstancias en manos de los particulares, para este caso, el Estado puede rodearlo de las mismas seguridades y prerrogativas del poder público, sin destruir sus propósitos comerciales o industriales, y reconociendo el derecho de los usuarios. determinada se convierta en servicio público o deje de serlo.
- f).—El poder público se reserva el control del servicio público, su tutela o patronato en los términos que prescriben las leyes que organizan ese servicio.

El doctor Gabino Fraga, define al servicio público: "Como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de orden material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les impongan adecuación, regularidad o uniformidad (5).

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

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

(5) Gabino Fraga, "Derecho Administrativo", 9a. Edición. México 1962. Pág. 22.

- b).—La noción de servicio público es puramente teórica, sin estar de acuerdo con la realidad.
- c).—El concepto no ampara toda la actividad del Estado que preteride comprender.
- d).—Queda incluida una parte de la actividad de los particulares.
- e).—Porque existe otra noción (atribución) que, sin tener los inconvenientes enumerados, sustituye en todos sus aspectos la función que se atribuye a la de servicio público.

A continuación el autor de referencia, alude al régimen jurídico aplicable a las prestaciones que entraña el servicio público; este régimen comprende, en primer lugar, el principio de la adaptación que significa que el servicio debe plegarse a la necesidad que está destinado a satisfacer y adoptar las variantes que señalen los avances y descubrimientos técnicos. El segundo principio, de la regularidad y continuidad, implica que el servicio debe proporcionarse en tales condiciones. Para terminar, el último principio el de la igualdad, denota que el servicio puede tener acceso todas aquellas personas que lo precisen, en igualdad de condiciones, sin que se puedan hacer discriminaciones. (6)

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

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

- a).—Dada la naturaleza y trascendencia de las necesidades colectivas que satisfacen, deben prestarse en todo momento en forma ininterrumpida.

(6) Fraga. Op. Cit. Pág. 22.

- b).—Su prestación debe ser con regularidad, pudiendo en todo momento modificarse o reorganizarse su funcionamiento.
- c).—Al estar dirigido directa o inmediatamente al público, todas las personas pueden utilizarlo en igualdad de condiciones.
- d).—Es obligatoria la prestación del servicio, sin hacer distinción de personas. Tampoco puede suspenderse o suprimirse el servicio a quienes lo están utilizando, salvo casos justificados y conforme a la propia reglamentación del servicio. (7)

La Segunda Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, (8) fijó el concepto de servicio público, en los términos siguientes; "Conviene a determinar cuál es el Concepto jurídico de una empresa concesionaria de un servicio público y consecuentemente cuál es la noción correcta de servicio público. La concesión de servicio público es "el acto por el cual un particular se compromete a asegurar, a sus expensas, riesgos y peligros, el funcionamiento de un servicio público mediante una remuneración que consiste normalmente en los beneficios que él derivará de la explotación del servicio, generalmente de las tasas que queda autorizado para percibir de los usuarios del servicio". (Blondeau: La Concesión de Service Publique, Página 54). A su vez, el servicio público es "una organización que suple la insuficiencia de la iniciativa privada por el empleo eventual de prerrogativas del poder público, para asegurar la satisfacción regular y continua de una necesidad colectiva". (Philippe Conte: Essay d'une Théorie D'ensemble de la Concession de Service Publique, Página 2)". Es de tal naturaleza, que no puede ser realizado completamente sin la intervención de la fuerza gobernante (León Duguit, Droit Constitutionnel, II Pág. 61). No hay, pues servicio público ni por tanto concesión de servicio público por el solo hecho de que determinada empresa tome a su cargo como parece que sostiene la autoridad demandada, una

(7) Enrique Sayaquaz Laso. "Tratado de Derecho Administrativo", Montevideo 1953, Pág. 65.

(8) Ernesto Flores Zavala. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas" 103, Edición, México 1968, Pág. 13 y siguiente

obra de interés colectivo o que afecta a un grupo más o menos numeroso de personas. Se requiere que se trate siempre de una actividad mediata o inmediata estatal y, por lo que hace en concreto a la concesión del servicio público, es preciso que medie una delegación por parte del Estado de una actividad que él podría tomar directamente a su cuidado para la satisfacción de una necesidad colectiva en la que podría emplear procedimientos de derecho público". En otra parte el mismo fallo se dice: "Aún cuando una asociación de productores actúe con una autorización del Estado, se estará frente a una forma de actividad privada sujeta al control del Estado y no de actividad pública entregada por delegación al cuidado de un particular, por lo que no puede hablarse de un servicio público, ni como es obvio, de una empresa concesionaria de un servicio público". (Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia sobre el concepto de servicio público).

Servicio Público.—(9) En Derecho Administrativo, se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que, consiguientemente los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o en otros términos, al conjunto de reglas que norman los deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran: la obligación de otorgar protesta antes de entrar en posesión de su cargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada, forzosamente por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de egresos.

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

(9) Sem. Jud. de la Fed. Tomo XV. Página 1251 y siguiente.

Servicio Público.—(10) Por servicio público, se entiende toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva, económica o cultural para cuya satisfacción es indispensable desarrollar un esfuerzo regular, continuo y uniforme. Aunque por regla general esos servicios están encomendados al poder público, hay veces que por razones económicas son encomendados a organismos descentralizados, pero no por ello cambia la naturaleza del servicio público.

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

Tomando en consideración el criterio expuesto por los diferentes tratadistas de Derecho Administrativo y las Ejecutorias sentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se puede concluir que el Instituto Mexicano del Seguro Social presta efectivamente un servicio público.

Para mejor comprensión del carácter "Nacional" del servicio, debemos considerar que el régimen del Seguro Social se ha venido aplicando en forma paulatina, a través de Decretos Presidenciales, tal como lo establece el artículo 60. de la Ley del Seguro Social y por esa razón en la actualidad se proporciona en todo el ámbito nacional, porque era materialmente imposible desde su iniciación que se suministrara simultáneamente dicho servicio por las dificultades, entre otras, de tipo financiero y prácticas.

La finalidad del Seguro Social es la protección de los más amplios sectores de la población económicamente débiles, por tal motivo, se implantó con el carácter obligatorio, ya que si se dejaba a la iniciativa individual el asegurarse, sólo un reducido número de personas gozarían de los beneficios; además, de que el Instituto Mexicano del Seguro Social no estaría en posibilidad de suministrar las distintas prestaciones médicas, económicas y sociales, por falta de recursos económicos. Su obligatoriedad se en-

(10) Sem. Jud. de la Fed. Tomo XV, Pág. 1498.

cuenta consignada en los artículos 1o., 4o. y 7o. de la Ley del Seguro Social.

El Doctor Gabino Fraga, nos dice que la descentralización administrativa, consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía. (11). Para este autor la descentralización reviste de tres formas: descentralización por región, descentralización por colaboración y descentralización por servicio o técnica. De acuerdo a esta clasificación el Instituto Mexicano del Seguro Social reúne las características de un organismo descentralizado por servicio; pues para el citado jurista, la descentralización por servicio o técnica aparte de los intereses locales que toma a su cuidado la descentralización por región, se encuentran necesidades de orden general, colectivas, las que para ser plenamente satisfechas requieren del empleo de medios técnicos y personal capacitado. Se estima conveniente que este tipo de servicio no deben estar dentro del ámbito de la administración central, sino que debe dárseles independencia y formarles un patrimonio para que operen en forma autónoma, siendo además necesario que el poder público tenga intervención directa.

La exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, expresa la conveniencia de que el servicio sea prestado por un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado, ventajas de consideración, entre las que se encuentran: 1o. Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización; 2o. democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento, intervenir en su manejo; 3o. Atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos se incrementará al servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y 4o. Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

(11) Fraga, Op. Cit. Pág. 204.

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

La personalidad jurídica del Seguro Social, está regulada por el Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, en sus artículos 25, 26 y 27 del Título Segundo, que al tenor dicen:

Artículo 25.—Son personas morales:

Fracción II.—Las demás corporaciones de carácter público reconocida por la Ley;

Artículo 26.—Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución;

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

De estas disposiciones, del Código Civil, se reflejan en la Ley del Seguro Social en los artículos 2o. 107 fracción V y 109.

Los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social son:

- a).—Asamblea General.
- b).—Consejo Técnico.
- c).—Comisión de Vigilancia y
- d).—Director General (12).

La Asamblea General.—Este órgano es la autoridad suprema del Instituto, integrado por treinta miembros, de los cuales diez designa el Ejecutivo Federal, diez las organizaciones patronales y diez las organizaciones de trabajadores. Duran en su encargo seis años y pueden ser reelectos. Se reúne anualmente y extraordinariamente.

(12) Ley del Seguro Social.—Edición del I. M. S. S. México 1965, Pág. 54.

riamente cuando es urgente su presencia; sus funciones son: discutir anualmente para su aprobación o modificación, el estado de ingresos y egresos, la memoria, el plan de labores y el informe de la Comisión de Vigilancia; cada tres años, discutirá también para su aprobación o modificación, los balances actuarial y contable que presente cada trienio el Consejo Técnico; periódicamente, por lo menos cada tres años, deberá examinar la suficiencia de los recursos para los distintos ramos del seguro.

El Consejo Técnico.—Es el representante legal y administrador del Instituto. Su integración es también tripartita y se compone de doce miembros con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad la representación estatal, cuando lo considere conveniente. El Director General será siempre uno de los Consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico. La designación de los Consejeros será hecha por la Asamblea General, quienes durarán en su cargo seis años. Sus funciones son: decidir sobre toda clase de inversiones de los fondos del Instituto, con estricta sujeción a lo prevenido en esta Ley y sus reglamentos; resolver sobre todas las operaciones del Instituto, exceptuando aquéllas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determina el reglamento; establecer o clausurar con dependencia directa del Instituto, las delegaciones regionales, estatales o locales del Seguro Social; convocar a asamblea general ordinaria y extraordinaria; discutir y, en su caso aprobar, el presupuesto de egresos y el plan de trabajo que elabore la Dirección General; expedir los reglamentos interiores que menciona la fracción décima del artículo 107 de esta Ley; conceder, rechazar o modificar pensiones; nombrar y remover a los subdirectores, jefes de departamento y delegados regionales, estatales y locales, en los términos de la fracción sexta del artículo 120 de esta Ley, y las demás que señalen esta Ley y sus reglamentos.

La Comisión de Vigilancia.—Será designada por la Asamblea General e integrada por seis miembros, también de extracción tripartita al igual que los otros dos órganos que ya hemos

mencionado. Sus atribuciones son: vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos; practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operación del Instituto; sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social, y en los casos graves y bajo su responsabilidad citar a Asamblea General Extraordinaria.

El Director General.—Este funcionario debe ser nombrado directamente por el Presidente de la República. Con ello, se hace patente la reserva que de ciertas facultades se hace el poder central sobre la administración del organismo, o sea, el poder de vigilancia. Además la ley se muestra exigente por lo que respecta a las cualidades que debe reunir esta persona; ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y capacidad técnica y sólo podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por causas graves para este evento, debe mediar una investigación y ser oída su defensa. Las funciones del Director General son: Presidir las sesiones del Consejo Técnico y de la Asamblea General; ejecutar los acuerdos del propio Consejo; representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante las autoridades administrativas y judiciales con las facultades que le delegue el Consejo, de acuerdo con lo que disponga el reglamento; presentar anualmente al Consejo el estado de ingresos y egresos, la memoria del ejercicio fenecido y el plan de trabajo para el siguiente; presentar cada tres años al Consejo Técnico, el balance actuarial y el contable; nombrar y remover, de acuerdo con el reglamento de esta ley, a los empleados subalternos y proponer al Consejo la designación o destitución de los subdirectores, jefes de departamento o delegados regionales, estatales y locales, y las demás que señalan las disposiciones reglamentarias.

El régimen del Seguro Social Mexicano, tiene sus bases, en principios sociales, políticos y filosóficos al igual que los que los demás países del orbe, pero a pesar de ello, tiene características propias, que lo distinguen de otros sistemas de seguridad social, debido a la transformación de la nación que ha experimentado

en las últimas décadas en sus distintos aspectos, tales como: crecimiento demográfico, estabilidad política, desarrollo económico, aumento de las necesidades, etc.

Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, así como las resoluciones internacionales, los cálculos matemáticos y actuariales, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha venido otorgando prestaciones en dinero o en especie, que se clasifican de la siguiente forma:

- 1.—Prestaciones Médicas.
- 2.—Prestaciones Económicas.
- 3.—Prestaciones Sociales.

Las prestaciones médicas, abarcan atención de: enfermedades no profesionales, enfermedades profesionales, accidentes de trabajo y maternidad para el trabajador y sus beneficiarios. Ahora bien, para tal efecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social atiende a la población en su salud, en su triple aspecto: preventivo, curativo y de rehabilitación.

De acuerdo a estas necesidades, y según datos estadísticos del propio Instituto en el año de 1968, contaba en la República con 927 unidades médicas clasificadas como sigue: (13).

Hospitales Generales	12
Hospitales de Especialidad	13
Clínica Hospital Tipo 1	48
Clínica Hospital Tipo 2	41
Clínicas Hospital Auxiliares	197
Clínicas Generales	37
Puestos de Fábrica	217
Puestos de Enfermería	89
Unidades Médicas Contratadas	94
Suma total	927

(13) Memoria de Labores de 1968. Datos Estadísticos, Edición del I.M.S.S. México, Pág. 101 a 105.

en las últimas décadas en sus distintos aspectos, tales como: crecimiento demográfico, estabilidad política, desarrollo económico, aumento de las necesidades, etc.

Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, así como las resoluciones internacionales, los cálculos matemáticos y actuariales, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha venido otorgando prestaciones en dinero o en especie, que se clasifican de la siguiente forma:

- 1.—Prestaciones Médicas.
- 2.—Prestaciones Económicas.
- 3.—Prestaciones Sociales.

Las prestaciones médicas, abarcan atención de: enfermedades no profesionales, enfermedades profesionales, accidentes de trabajo y maternidad para el trabajador y sus beneficiarios. Ahora bien, para tal efecto, el Instituto Mexicano del Seguro Social atiende a la población en su salud, en su triple aspecto: preventivo, curativo y de rehabilitación.

De acuerdo a estas necesidades, y según datos estadísticos del propio Instituto en el año de 1968, contaba en la República con 927 unidades médicas clasificadas como sigue: (13).

Hospitales Generales	12
Hospitales de Especialidad	13
Clínica Hospital Tipo 1	48
Clínica Hospital Tipo 2	41
Clínicas Hospital Auxiliares	197
Clínicas Generales	37
Puestos de Fábrica	217
Puestos de Enfermería	89
Unidades Médicas Contratadas	94
Suma total	927

(13) Memoria de Labores de 1968. Datos Estadísticos, Edición del I.M.S.S. México, Pág. 101 a 105.

En lo que se refiere al personal existente en las unidades médicas en servicio en ese mismo año, es como sigue:

Personal Médico:

En servicio directo	10,213
En servicio contratado	51

Personal No Médico

En servicio directo	35,387
En servicio contratado	30

Suma total..... 45,681

El personal médico comprende:

Médicos generales

Médicos especialistas

Médicos en servicio de:

1.—Dirección

2.—Jefatura

3.—Urgencias

4.—Sub-internos

5.—Internos

6.—Residentes del 1er. año.

7.—Residentes de 2o. año.

8.—Residentes de 3er. año.

9.—Residentes de más de 3er. año.

10.—Jefatura de Enseñanza a becarios

11.—Otros.

Médicos en servicio:

Auxiliar de diagnóstico y tratamiento

1.—Anatomopatólogos

2.—Anestesiólogos

3.—Hematólogos

4.—Laboratoristas

5.—Radiólogos

6.—Radioterapeutas

7.—Radioisotopistas

8.—Fisiatras

9.—Otros

El personal no médico comprende:

1.—De servicio auxiliar de diagnóstico y tratamiento.

2.—Paramédico

3.—Administrativo

4.—De alimentación y dietética

5.—De intendencia

6.—De farmacia

7.—De mantenimiento

8.—De lavandería

9.—Otros.

En ese mismo año, el Instituto Mexicano del Seguro Social, contaba con las diversas instalaciones en las unidades médicas en servicio:

Camas	16,783
Cunas para recién nacidos	3,540
Incubadoras	773
Bacinetes	300
Pulmotórax	17
Consultorios	4,635
Quirófanos	326
Salas de expulsión	304
Laboratorios clínicos	208
Bancos de sangre	70
Bancos de leche	57
Farmacias	464
Botiquines	584
Lavanderías	173
Ambulancias	417

Considerando que el salario es la única fuente de ingresos de la clase trabajadora, el Instituto Mexicano del Seguro Social, proporciona prestaciones económicas al presentarse una necesidad o una incapacidad temporal o permanente, ya sea por subsidios por enfermedad, subsidios o pensiones por accidentes en

el trabajo, ayuda para matrimonio, subsidios por maternidad, ayuda para lactancia y ayuda para funerales. También otorga, una vez transcurrido el plazo que señala la Ley en la materia, prestaciones por incapacidad general que no haya sido originada por riesgo profesional o sea lo que se refiere a: vejez, por invalidez, por viudez y orfandad.

El Instituto Mexicano del Seguro Social desarrolla una labor muy importante en lo que a prestaciones sociales se refiere y que comprende: Centros de Seguridad Social para el bienestar familiar; Centros Sociales, juveniles y talleres de capacitación; Centros vacacionales y unidades habitacionales.

Por Decreto del 29 de diciembre de 1956, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 del mismo mes y año se reformó el artículo 77 de la Ley del Seguro Social que a la letra dice: (14).

"El Instituto está facultado para proporcionar servicios médicos, educativos y sociales a los asegurados, con objeto de prevenir la realización de un estado de invalidez, cuando las prestaciones del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad no sean suficientes para lograrlo. También está facultado para proporcionar a los pensionados por invalidez, servicios especiales de curación, reeducación y readaptación, con objeto de obtener la recuperación de su capacidad para el trabajo.

Los servicios mencionados pueden ser prestados individualmente o mediante procedimientos de alcance general. Al efecto el Instituto podrá usar de los medios adecuados de difusión de conocimientos y de prácticas de prevención y previsión, y organizar a los asegurados pensiones y familiares derecho-habientes en agrupaciones; así como establecer centros de reeducación y readaptación para el trabajo y de descanso para vacaciones.

Los gastos correspondientes a las prestaciones que enumera este artículo, se cargarán al seguro de invalidez, vejez y muerte,

(14) Ley del Seguro Social, Edición Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1965, Pág. 43.

o en su caso al de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, sin que dichas erogaciones puedan exceder de los límites actuariales que para este efecto se fijan.

Cuando un asegurado o un inválido se niegue a someterse a los exámenes previos y a las atenciones de la medicina preventiva, o hubiere abandonado éstas antes de su terminación, puede ser sancionado con la suspensión del pago de subsidios o del de la mensualidad de la pensión de invalidez, además de las otras sanciones que le fueren aplicables.

La suspensión en el goce del subsidio en dinero o la del pago de la mensualidad de la pensión, persistirá mientras el asegurado o pensionado no cumpla con las disposiciones y ordenamientos correspondientes. El goce de estas prestaciones se reanudará desde que se modifique la conducta del asegurado o pensionado a este respecto, sin que haya lugar al reintegro de las prestaciones por el tiempo que duró la suspensión.

La acción preventiva del Instituto en lo que toque con las campañas nacionales contra enfermedades sociales como la tuberculosis, paludismo, las enfermedades venéreas, el alcoholismo y otras semejantes, deberá coordinarse con las actividades que realicen los organismos gubernamentales competentes".

Como consecuencia de esta reforma, se establecieron los Centros de Seguridad Social para el bienestar familiar, con objeto de elevar el nivel de vida de la clase trabajadora. En los mencionados centros, se imparten sin costo alguno cursos y materias de gran utilidad práctica a las mujeres derecho-habientes tales como: corte y confección, bordados, tejidos diversos, tapicería, decoración de interiores, cocina y repostería, dietética, medicina preventiva, primeros auxilios, juguetería, cultura de belleza, zurcido y reparación de medias, materias culturales diversas, alfabetización, danzas regionales y modernas, oratoria, teatro, música, pintura, dibujo, deportes y educación física.

Los trabajadores y sus hijos, pueden disponer del tiempo libre para desarrollar actividades que les permitan mejorar sus ingresos y elevar su nivel de vida y nivel cultural, a través de los

Centros Sociales, Juveniles y Talleres de Capacitación, donde se imparten enseñanzas técnicas o artesanales, de tipo social, cívico deportivas y culturales.

El Centro Vacacional y de Recuperación de Oaxtepec, que se encuentra enclavado en el Estado de Morelos, fue construido para proporcionar a los derecho-habientes y al público en general, un lugar de descanso y esparcimiento, que redunde en la salud, en la productividad del trabajo y en la vida social.

El Patronato para la Operación de los teatros del Instituto Mexicano del Seguro Social, fue creado en el año de 1960, con el propósito de divulgar los valores culturales que estimulen la educación no sólo de los asegurados y de sus familias, sino también de las personas no afiliadas a la Institución.

El crecimiento demográfico de nuestro país, considerado como uno de los más altos del mundo, ha traído como consecuencia que el Instituto Mexicano del Seguro Social, se avoque a la tarea de proporcionar a los trabajadores casas habitación, mediante el pago de rentas módicas y asimismo, puedan vivir en condiciones higiénicas y decorosas. Al terminar el año de 1968, (15) puso en operación trece Unidades Habitacionales ubicadas en seis Entidades Federativas, que se encuentran distribuidas en:

ENTIDADES	Unidades	Deptos.	Casas	Total
Distrito Federal	5	4,404	1902	6,306
México	2	984	1131	2,115
Colima	1		203	203
Durango	1	48		48
Hidalgo	1	96	1845	1,941
Sonora	3	240		240
	13	5,772	5,081	10,853

(15) Memoria de Labores de 1968. Edición Instituto Mexicano del Seguro Social. México, Pág. 26.

Para dar por terminado este trabajo, cabe mencionar que no obstante, que desde 1954 el Seguro Social ampara a la población rural en los Estados de Sonora, Sinaloa y Baja California y en 1963 incluyó a los productores de caña de azúcar, aún no ha sido posible la extensión del régimen a toda la población campesina, que es la más necesitada y urge proteger.

Asimismo para que la Seguridad Social sea completa, deberá asegurar en el medio urbano, a profesionistas libres y trabajadores independientes, trabajadores domésticos, conductores de automóviles de alquiler y patronos. Cuando esto se haya logrado, México estará a la vanguardia de la Seguridad Social en el mundo.

CAPITULO IV

LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y SU INFLUENCIA EN LA SEGURIDAD SOCIAL DEL MUNDO

La problemática de la Seguridad Social, es cada día más compleja y requiere para su completa realización de una planificación de acuerdo con la realidad social, política y económica de cada país.

Al finalizar el siglo XIX los países que habían logrado un gran desarrollo industrial pensaron en la forma de indemnizar a sus trabajadores que sufrían algún riesgo profesional, para tal efecto, el Derecho Civil obligaba al patrón a cubrir dicha indemnización a sus trabajadores; fundando la responsabilidad patronal en la negligencia para prevenir los riesgos, sin embargo, el procedimiento para probar la negligencia del empresario resultaba perjudicial para el trabajador en última instancia. Posteriormente en el Derecho Laboral con base en la Teoría del Riesgo Creado, se le considera al patrón responsable de los riesgos profesionales por el hecho de haber instalado una industria. Más tarde, son las compañías aseguradoras quienes relevaron a las empresas de pagar las indemnizaciones a los trabajadores por riesgos profesionales, mediante el pago de una prima previamente calculada, desgraciadamente los trabajadores se vieron privados de estos beneficios porque las compañías aseguradoras incumplieron su obligación, dando por resultado que el Estado interviniera haciéndolas cumplir. Con el afán de alcanzar la Seguridad Social se pensó que el seguro privado iba a ser la solución adecuada, fracasando en la práctica. En el caso de las sociedades mutualistas debido a la administración y también al exceso en los gastos la prestación no se suministra con la eficacia y la oportunidad debida, por lo que el Estado también intervino para un estricto control, obligándolas a registrar sus estatutos y limitando a su capacidad financiera las prestaciones.

Con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, el Emperador Guillermo II de Alemania, convocó una Conferencia Internacional en Berlín en el año de 1890 a la que asistieron representantes de catorce naciones, en la que se aprobaron los puntos siguientes: (1)

- I.—Desechar la idea que había dominado, de considerar el trabajo como artículo de comercio.
- II.—Establecer un salario que asegurara, tanto a los obreros como a su familia, un nivel de vida acorde con las circunstancias.
- III.—La adopción de una jornada diaria de ocho horas.
- IV.—La implantación del descanso semanal de veinticuatro horas, cuando menos, de preferencia el domingo.
- V.—La supresión del trabajo para menores y restricción del trabajo insalubre para jóvenes.
- VI.—Fomentar la educación del trabajador y asegurarle un normal desarrollo físico.

La amenaza de los trabajadores cada vez mejor organizados y con conciencia de clase, da por resultado por primera vez en la historia, que en Alemania se establezca en 1883 el Seguro de Enfermedades, en 1884 el seguro de accidentes de trabajo y en 1889 el Seguro de Invalidez y vejez.

En el Congreso de Berna de 1891, (2), se discuten, se ahondan y aumentan los principios de seguridad social. Asimismo, en los sucesivos congresos celebrados en Milán, Bruselas, París, Dusseldorf y Viena, se trató principalmente sobre la libertad y las obligaciones de los Seguros Obreros. En el Congreso celebrado en 1908 en Roma, se planteó la necesidad de crear el Seguro Obligatorio.

(1) Oficina Internacional del Trabajo.—La Seguridad Social, Manual de Educación Obrera.

(2) El Seguro Social en México, Edición del Instituto Mexicano del Seguro Social.—México, 1943, Página 83.

En las Conferencias Internacionales de La Haya y de Dresde, celebradas en 1910 y 1911 respectivamente, se examinan específicamente en la primera, la organización del servicio médico en los seguros sociales y la contribución del estado al servicio de retiros; en la segunda, se estudian las medidas preventivas contra los accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, enfermedades populares; métodos de tratamiento de esos accidentes y enfermedades, y combinación del Seguro Obligatorio creado por el Estado y el Seguro Libre, organizado por la iniciativa privada.

La primera conflagración mundial que estremeció a la humanidad, ocasionó la suspensión de las deliberaciones internacionales de Seguridad Social; pero a raíz de la integración de la Conferencia de Paz de Versalles, en 1919 se funda la Organización Internacional del Trabajo. (3)

Esta organización formada por representantes gubernamentales, patronales y de las organizaciones obreras de los estados miembros. Pasó en el año de 1946, a formar parte de la Organización de las Naciones Unidas en calidad de organismo especializado. La constante presión ejercida por las organizaciones sindicales de los diferentes países, en el sentido de que se incluyeran en el clausulado de los tratados que habrían de surgir, disposiciones de carácter laboral a efecto de uniformar la Legislación del Trabajo en todos los países y conseguir de esa manera que los trabajadores en general, disfrutaran de las conquistas alcanzadas en legislaciones más avanzadas, ocasionó que la Conferencia de Paz de Versalles, creara una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo de participación tripartita de los países miembros.

Desde un principio se ha hecho patente, el anhelo de la Organización Internacional del Trabajo, de que los trabajadores de escasos recursos principalmente, se vean protegidos al igual que su familia por la Seguridad Social.

(3) Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa.—10a. Edición, Tomo I, Pág. 53 y siguiente.

La actividad que despliega la Organización Internacional del Trabajo en materia de seguridad social, se encauza mediante la redacción de normas que comprende la elaboración de convenios y recomendaciones que se refieren directamente a la seguridad social; se desarrolla a través de la Conferencia Internacional del Trabajo, del Consejo de Administración y de las diversas Comisiones Especializadas. Asimismo, mediante la investigación y publicación de estudios realizados a través del Instituto Internacional de Estudios Sociales, creados por el Consejo de Administración en mayo de 1960. El objetivo fundamental del Instituto, es el de fomentar y facilitar el intercambio de experiencias entre los países en materia de seguridad social, así como establecer una línea de acción y un procedimiento a seguir en la solución de los múltiples regímenes de seguridad social y una vez obtenidos los resultados de trabajo, se da a la publicación. Esta organización contribuye al mejoramiento de la seguridad social, otorgando becas a los funcionarios que intervienen en la administración de los seguros sociales para estudiar sistemas más aventajados en otros países.

La trigésima quinta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, celebrada en la ciudad de Ginebra, Suiza, en junio de 1952 (4), propuso la adopción de normas que como mínimo debían aplicar en sus respectivos países, los miembros de dicho organismo. Para tal efecto, se elaboró el convenio número 102 en el que se estipularon las normas mínimas de seguridad social; se consideró pertinente, que en la ratificación que hiciera cada nación del convenio de referencia aceptara como requisito tres ramas de seguro como mínimo, e informara anualmente los avances que había obtenido a la Dirección de la Oficina Internacional del Trabajo.

Cabe señalar las distintas ramas que comprende el convenio citado con anterioridad:

A.—Prestaciones médicas a toda persona que requiera asistencia médica.

(4) Convenio No. 102, Oficina Internacional del Trabajo.

- B.—Prestaciones médicas y subsidios económicos en caso de enfermedad no profesional.
- C.—Subsidios económicos en los casos de desempleo.
- D.—Pensiones por vejez.
- E.—Prestaciones médicas, subsidios económicos por enfermedades, pensiones de invalidez y de supervivencia por daños originados en el empleo, es decir, por riesgos profesionales.
- F.—Prestaciones o asignaciones familiares en general.
- G.—Prestaciones médicas y subsidios económicos en caso de maternidad.
- H.—Pensiones por invalidez, y
- I.—Pensiones a los supervivientes.

Personas que abarca cada rama del seguro:

- a).—A toda persona, sin distinción alguna;
- b).—Asistencia médica y subsidio económico, cuando menos al 50% de los asalariados o bien al 20% de todos los residentes, incluyendo a las esposas e hijos;
- c).—Debe protegerse mediante subsidios económicos cuando menos al 50% de los asalariados;
- d).—Por medio de pensiones, cuando menos al 50% de todos los asalariados, o bien al 20% de los residentes;
- e).—Asistencia médica en general y subsidios económicos cuando menos al 50% de todos los asalariados y a los familiares supervivientes a cargo de los asalariados.
- f).—Cuando menos al 50% de todos los asalariados, o bien al 20% de todos los residentes, mediante suministro de prestaciones en dinero y en especie.
- g).—Todas las mujeres asalariadas comprendidas en el 50% de todos los asalariados en el mismo porcentaje.

- h).—Esta rama del seguro debe comprender cuando menos el 50% de todos los asalariados, o bien al 20% de todos los residentes.
- i).—A las cónyuges y los hijos del sostén de la familia, que por lo menos el 50% de los asalariados.

Con carácter temporal, la aplicación de cualquiera de estas ramas de seguro, con excepción de la que proporciona prestaciones médicas en todo estado mórbido podrá limitarse a una determinada clase de personas asalariadas, debiendo comprender dichas clases cuando menos el 50% del total de asalariados ocupados en dichas empresas. Cuando se trate de asistencia médica y pensiones a favor de los supervivientes se limitará a la esposa y a los hijos de los asalariados pertenecientes a dichas clases.

Las personas que no sean nacionales del estado miembro en que residan habitualmente, gozarán del mismo trato que los nacionales residentes; sin embargo, se faculta al estado miembro, a exigir a través de sus leyes y reglamentos, un período mayor de residencia a los no nacionales para tener derecho a las prestaciones cuya naturaleza permita subordinarlas a un período de cotización o de empleo.

La Organización Internacional del Trabajo, no sólo recomendó normas mínimas de seguridad social, sino que aún fue más allá, denominándolas Normas Avanzadas de Seguridad Social, para aquéllos estados cuyos recursos económicos les permita proporcionar prestaciones superiores y amparar a mayor número de personas.

NORMAS AVANZADAS.—Personas protegidas por cada una de las ramas de seguro:

- I.—A todos los residentes;
- II.—A todos los asalariados, así como a los familiares a cargo de éstos;
- III.—A todos los asalariados;

h).—Esta rama del seguro debe comprender cuando menos el 50% de todos los asalariados, o bien al 20% de todos los residentes.

i).—A las cónyuges y los hijos del sostén de la familia, que por lo menos el 50% de los asalariados.

Con carácter temporal, la aplicación de cualquiera de estas ramas de seguro, con excepción de la que proporciona prestaciones médicas en todo estado mórbido podrá limitarse a una determinada clase de personas asalariadas, debiendo comprender dichas clases cuando menos el 50% del total de asalariados ocupados en dichas empresas. Cuando se trate de asistencia médica y pensiones a favor de los supervivientes se limitará a la esposa y a los hijos de los asalariados pertenecientes a dichas clases.

Las personas que no sean nacionales del estado miembro en que residan habitualmente, gozarán del mismo trato que los nacionales residentes; sin embargo, se faculta al estado miembro, a exigir a través de sus leyes y reglamentos, un período mayor de residencia a los no nacionales para tener derecho a las prestaciones cuya naturaleza permita subordinarlas a un período de cotización o de empleo.

La Organización Internacional del Trabajo, no sólo recomendó normas mínimas de seguridad social, sino que aún fue más allá, denominándolas Normas Avanzadas de Seguridad Social, para aquéllos estados cuyos recursos económicos les permita proporcionar prestaciones superiores y amparar a mayor número de personas.

NORMAS AVANZADAS.—Personas protegidas por cada una de las ramas de seguro:

I.—A todos los residentes;

II.—A todos los asalariados, así como a los familiares a cargo de éstos;

III.—A todos los asalariados;

- IV.—A todos los residentes o cuando menos a todos los que ejerzan una actividad profesional remunerada;
- V.—A todos los asalariados, así como a sus familiares a cargo;
- VI.—A todos los residentes o cuando menos a todas las personas que ejerzan una actividad profesional remunerada;
- VII.—A todas las mujeres que ejerzan una actividad remunerada, así como a los cónyuges de los hombres que ejerzan una actividad remunerada;
- VIII.—A todas las personas que ejerzan una actividad remunerada;
- IX.—A la esposa e hijos de las personas que ejerzan una actividad profesional remunerada.

Las personas que no sean nacionales del estado miembro, en cuyo territorio residan habitualmente, gozarán del mismo trato que los nacionales, pero las leyes o reglamentos nacionales podrán exigir períodos más largos de residencia a los no nacionales que a los nacionales, para el suministro de las prestaciones que no estén subordinados al cumplimiento de un período mínimo de cotizaciones o de empleo.

La Organización de las Naciones Unidas, (5) es el órgano supremo de la comunidad mundial, entre otras misiones que tiene encomendadas, se encuentra el de la Seguridad Social y para su desempeño cuenta con organismos especializados como son: El Consejo Económico Social, la Oficina de Asuntos Sociales de la Secretaría General y la Comisión Social, que se encargan de promover y fomentar estudios, investigaciones y actividades tendientes a buscar la mejor fórmula para salvaguardar y consolidar el progreso económico de la vida familiar, como es el de elevar el nivel de vida del individuo, así como al de su familia, en la salud, en la alimentación, en la vivienda, en el vestido, así como

(5) Desarrollo y Tendencias de la Seguridad Social, Publicación Conjunta en Español de la Asociación Internacional de la Seguridad Social y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, México 1963, Página 232.

la organización de seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez o cualquier otra contingencia que produzca la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas.

Como consecuencia de las gestiones efectuadas por los trabajadores ante la Organización Internacional del Trabajo, (6) se reunió en Ginebra el día 13 de septiembre de 1927, una Asamblea Constituyente con el propósito de dar forma a los estatutos que darían vida a la Asociación Internacional de la Seguridad Social, en la que participaron ochenta y cuatro delegados representando a nueve países. En la referida asamblea se acordó por unanimidad de votos crear una organización con el nombre de "Conferencia Internacional de los Seguros Sociales", convirtiéndose después en "Conferencia Internacional de la Mutualidad y de los Seguros Sociales", adoptando una constitución que actualmente sirve de base a los estatutos de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Este organismo de carácter internacional, se fundó el 4 de octubre de 1927; conforme a sus estatutos, sus actividades, pueden clasificarse principalmente en los cinco aspectos siguientes:

- I.—Organización de reuniones técnicas internacionales, de discusiones en mesas redondas y seminarios de seguridad social.
- II.—Intercambio de información, comparación de experiencias y mutua asistencia técnica entre miembros;
- III.—Estudios e investigaciones acerca de cuestiones de seguridad social.
- IV.—Publicación y difusión de documentación sobre seguridad social, y
- V.—Colaboración con otras organizaciones internacionales en el campo de la seguridad social.

Este organismo ha tenido en el plano internacional, tal relevancia como lo demuestran las estadísticas, ya que en el año de

(6) Seguridad Social Año XVII.—Epoca III, Número 54.

1968, contaba con 219 miembros, más 53 miembros asociados (colaboradores técnicos) en 94 países, representando alrededor de quinientos millones de asegurados.

Los principales órganos de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, son:

La Asamblea General: compuesta hasta de cinco delegados de cada organización miembro, se reúne cada tres años.

El Consejo: compuesto de un delegado titular o delegado suplente de cada país representado en la Asociación Internacional de la Seguridad Social, se reúne inmediatamente antes y después de cada asamblea general.

La Mesa Directiva: elegida por el Consejo, compuesto por el Presidente, el Tesorero, el Secretario General, dos representantes de la Asociación Internacional de la Seguridad Social; acerca del Comité de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo de Seguridad Social, los presidentes de nueve reuniones permanentes técnicas de la Asociación y otros catorce miembros; se reúne por lo menos una vez al año.

Además, cuenta con varias comisiones permanentes:

- 1.—Comisión de Desempleo y de Asignaciones familiares.
- 2.—Comisión de Actuarios y Estadígrafos de la Seguridad Social.
- 3.—Comisión de Organización y métodos.
- 4.—Comisión del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes.
- 5.—Comisión del Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- 6.—Comisión de la mutualidad y
- 7.—Comisión de la previsión de los riesgos profesionales.

Al lado de las Comisiones Permanentes ya apuntadas, existen comisiones regionales que funcionan en diversas partes del orbe, como lo es la Comisión Médico-Social que se encarga de

discutir el problema relativo al volumen y costo de las prestaciones por enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tanto en especie como en dinero, así como la calidad de la asistencia médica en las Instituciones de Seguridad Social.

La Organización Mundial de la Salud, es un (7) organismo internacional de gran trascendencia en el desarrollo de la Seguridad Social, ya que a través de sus programas sanitarios, contribuye a disminuir las enfermedades epidémicas y endémicas. Este organismo, lleva a cabo campañas con personal especializado para el mejoramiento de la alimentación, de la vivienda y la potabilización de las aguas, previniendo en esta forma los padecimientos que diezman la salud de los pueblos.

Existen organismos regionales que se encargan también del estudio de los problemas de la seguridad social, señalando entre otros: La Comunidad Económica Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la Organización de Estados Americanos, El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

La Comunidad Económica Europea, aprovecha los datos estadísticos de los distintos regímenes de seguridad social para aplicar las medidas más avanzadas; igual procedimiento al respecto sigue La Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Con los mejores deseos de cumplir la generosa aspiración de las Conferencias Interamericanas, los Estados miembros adoptaron la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales en que se reconocen los derechos sociales del trabajador. En el apartado que se refiere a la Previsión y Seguridad Social de esa Carta, se dice que el Estado tiene el deber ineludible de proveer en beneficio de los trabajadores, los medios de previsión y seguridad social que sean necesarios. Deben igualmente estimular y promover la existencia de centros recreativos y de bienestar

(7) Las Naciones Unidas al alcance de todos.—Información Pública de la O.N.U.—
N. York 1960.

que pueden ser aprovechados libremente por los trabajadores; igualmente debe ser motivo de especial atención para el Estado la garantía de que el trabajo se efectúe en un ambiente de higiene, seguridad y moralidad. Todos los trabajadores inclusive los trabajadores agrícolas, a domicilio, domésticos, empleos públicos, aprendices aunque no reciban salario, y los trabajadores independientes cuando su afiliación fuere posible, tienen derecho a la protección de los seguros sociales obligatorios. Esta protección social debe orientarse hacia la realización de los siguientes objetivos:

- 1.—Organizar la prevención de los riesgos cuya realización traiga como consecuencia la incapacidad de ganancia y los medios de subsistencia del trabajador.
- 2.—Restablecer lo más rápido posible, la capacidad de ganancia del trabajador, pérdida o reducida como consecuencia de los riesgos profesionales.
- 3.—Proporcionar los medios de subsistencia más indispensables en caso de cesación involuntaria de la actividad profesional, sea por riesgos profesionales, por maternidad, invalidez temporal o permanente, pérdida del empleo, vejez o muerte prematura del jefe de la familia.
- 4.—El Seguro Social obligatorio tenderá a la protección de los miembros de la familia del trabajador y a establecer prestaciones adicionales para los asegurados de familia numerosa.

El Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, es un organismo regional especializado, fundado en septiembre de 1942 como consecuencia de una de las resoluciones adoptadas por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile, el 14 de septiembre de ese mismo año. Es el órgano de ejecución de la Conferencia Interamericana; colabora con los demás organismos especializados en la Seguridad Social, proporciona ayuda técnica directa a los Estados miembros que la solicitan, interviene en la formación de comisiones de expertos en Seguridad Social para tratar los temas de estudio de las Comisiones Técnicas Regionales de América, como

son la Comisión Permanente Médico-Social, la Comisión de Organización y Métodos y la Comisión de Actuarios Estadígrafos.

En la Ciudad de México, se llevó a cabo la VI Reunión de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (8) del 14 al 17 de septiembre de 1960, en la cual se trató el tema relativo a la preparación y capacitación del personal administrativo y técnico de las Instituciones de Seguridad Social, acordando la resolución número cincuenta y cinco a nivel nacional y haciendo recomendaciones para la cooperación en el orden internacional. Como consecuencia de la ponencia presentada por la Delegación Mexicana, la citada reunión dictó la resolución número cincuenta y ocho, que trata del establecimiento del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, en la Ciudad de México, confiando sus actividades de común acuerdo al Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

El organismo de referencia, está integrado de la siguiente forma:

I.—Presidencia

II.—Consejo Técnico Consultivo

III.—Dirección.

El Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene a su cargo la Presidencia del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, cuya finalidad es la orientación y supervisión de los trabajos del mismo.

Los componentes del Consejo Técnico Consultivo, son los representantes del Continente en materia de Seguridad Social, así como autoridades renombradas en esta especialidad.

La designación del Director y del Secretario General del susodicho Centro, están a cargo de las autoridades tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social, como de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social.

[8] Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Edic. del Instituto Mexicano del Seguro Social, México 1963. Págs. 21 y 22.

CAPITULO V
CONCLUSIONES

PRIMERA.—Los Organismos Internacionales en materia de Seguridad Social, han suscrito multitud de declaraciones y recomendaciones a los países miembros, con la finalidad de que éstos alcancen mejores niveles de vida, destierren la miseria, la insalubridad y la ignorancia. Asimismo los organismos de referencia, pugnan porque la Seguridad Social extienda cada vez más su radio de acción para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las distintas naciones del mundo.

SEGUNDA.—La Organización Internacional del Trabajo en materia de Seguridad Social, ha realizado esfuerzos y recomendaciones a los países Latinoamericanos con objeto de conocer con precisión las prestaciones que se proporcionan en dichos regímenes, por lo cual no existe hasta el momento una estadística de Seguridad Social Latinoamericana por falta de coordinación.

TERCERA.—Todos los países latinoamericanos poseen una legislación referente a la Seguridad Social, ya sea por leyes concretas sobre la materia o por disposiciones generales contenidas en mandamientos constitucionales o de leyes que reglamentan las relaciones obrero-patronales.

CUARTA.—La Seguridad Social se ha venido aplicando a todo el territorio de diecisiete países, caso contrario sucede en Colombia, Perú, Venezuela, Nicaragua, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México, que se rigen bajo el principio de extensión gradual. Es necesario que la población de un país sea protegida totalmente, reconociendo que existen dificultades de índole financiero y práctico que impiden su aseguramiento.

QUINTA.—Tomando en consideración el alto porcentaje de la población campesina en América Latina, y concientes de que la extensión de la seguridad social a ese amplio sector, constituye el problema más importante que requiere una solución inmediata, los gobiernos y organismos internacionales se han

PRIMERA.—Los Organismos Internacionales en materia de Seguridad Social, han suscrito multitud de declaraciones y recomendaciones a los países miembros, con la finalidad de que éstos alcancen mejores niveles de vida, destierren la miseria, la insalubridad y la ignorancia. Asimismo los organismos de referencia, pugnan porque la Seguridad Social extienda cada vez más su radio de acción para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las distintas naciones del mundo.

SEGUNDA.—La Organización Internacional del Trabajo en materia de Seguridad Social, ha realizado esfuerzos y recomendaciones a los países Latinoamericanos con objeto de conocer con precisión las prestaciones que se proporcionan en dichos regímenes, por lo cual no existe hasta el momento una estadística de Seguridad Social Latinoamericana por falta de coordinación.

TERCERA.—Todos los países latinoamericanos poseen una legislación referente a la Seguridad Social, ya sea por leyes concretas sobre la materia o por disposiciones generales contenidas en mandamientos constitucionales o de leyes que reglamentan las relaciones obrero-patronales.

CUARTA.—La Seguridad Social se ha venido aplicando a todo el territorio de diecisiete países, caso contrario sucede en Colombia, Perú, Venezuela, Nicaragua, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y México, que se rigen bajo el principio de extensión gradual. Es necesario que la población de un país sea protegida totalmente, reconociendo que existen dificultades de índole financiero y práctico que impiden su aseguramiento.

QUINTA.—Tomando en consideración el alto porcentaje de la población campesina en América Latina, y concientes de que la extensión de la seguridad social a ese amplio sector, constituye el problema más importante que requiere una solución inmediata, los gobiernos y organismos internacionales se han

avocado a la tarea de resolverlo, con medidas adecuadas a los recursos de cada país.

SEXTA.—La Constitución Mexicana de 1917 transformó los sistemas jurídicos, políticos y sociales de nuestro país; elevando a la categoría de normas de orden público, los derechos laborales consagrados en el Artículo 123 de nuestra Ley fundamental. En la fracción XXIX del propio ordenamiento, encontramos el antecedente legal del Seguro Social. Más tarde, con la reforma a la citada fracción, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de septiembre de 1929, se hizo imprescindible la expedición de la Ley en cuestión, pero no fue sino hasta el año de 1943, cuando se promulga con carácter obligatorio.

SEPTIMA.—En México, la Ley del Seguro Social ha sufrido reformas de vital importancia, siempre acordes con las necesidades del momento, como la realizada al artículo 135, el 24 de noviembre de 1944, que le concede al Instituto Mexicano del Seguro Social, el carácter de Organismo Fiscal Autónomo y lo faculta para proceder al cobro de las cuotas ya que anteriormente esta facultad estaba reservada al Poder Público.

OCTAVA.—Con carácter de obligatorio se implantó el Seguro Social en México, pues las experiencias obtenidas en el pasado, demostraron que si se dejaba a la iniciativa individual el asegurarse, solamente un reducido número de personas gozarían de los beneficios, además de que el Instituto no estaba en posibilidad de proporcionar las distintas prestaciones por falta de recursos económicos.

NOVENA.—El Instituto Mexicano del Seguro Social, desarrolla una labor de gran trascendencia en lo que a prestaciones sociales se refiere, a través de los Centros de Seguridad Social para bienestar familiar, Centros Sociales Juveniles y Talle-

res de Capacitación, Centros Vacacionales y Unidades Habitacionales.

DECIMA.--El Instituto Mexicano del Seguro Social, en su programa de expansión, deberá proteger a la población rural y urbana que a la fecha se encuentra desamparada y constituye un problema al que hay que dar inmediata solución, para lo cual se debe proceder a formar una comisión que se encargue de una planificación técnica aplicable a la solución de este problema.

BIBLIOGRAFIA

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.—Edición del I. M. S. S., México 1963.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo.—Editorial Porrúa 10a. edición, México 1967.

Desarrollo y Tendencias de la Seguridad Social. Publicación Conjunta en Español de la A.I.S.S. y de la C.I.S.S. México 1963.

El Seguro Social en México. Edición del I.M.S.S. México 1943.

Flores Zavela Ernesto.—Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa 10a. edición, México 1968.

Fraga Gabino.—Derecho Administrativo. Editorial Porrúa 9a. edición, México 1962.

García Cruz Miguel Ing. El Seguro Social en México, desarrollo, situación y modificaciones en sus primeros 25 años de acción. Edición del S.N.T.S.S., México 1968.

Huerta Maldonado Miguel Prof. La Ley del Seguro Social y sus Reformas. Edición del I.M.S.S., México 1966.

BIBLIOGRAFIA

- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.—Edición del I. M. S. S., México 1963.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo.—Editorial Porrúa 10a. edición, México 1967.
- Desarrollo y Tendencias de la Seguridad Social. Publicación Conjunta en Español de la A.I.S.S. y de la C.I.S.S. México 1963.
- El Seguro Social en México. Edición del I.M.S.S. México 1943.
- Flores Zavala Ernesto.—Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa 10a. edición, México 1968.
- Fraga Gabino.—Derecho Administrativo. Editorial Porrúa 9a. edición, México 1962.
- García Cruz Miguel Ing. El Seguro Social en México, desarrollo, situación y modificaciones en sus primeros 25 años de acción. Edición del S.N.T.S.S., México 1968.
- Huerta Maldonado Miguel Prof. La Ley del Seguro Social y sus Reformas. Edición del I.M.S.S., México 1966.

BIBLIOGRAFIA

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.—Edición del I. M. S. S., México 1963.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo.—Editorial Porrúa 10a. edición; México 1967.

Desarrollo y Tendencias de la Seguridad Social. Publicación Conjunta en Español de la A.I.S.S. y de la C.I.S.S. México 1963.

El Seguro Social en México. Edición del I.M.S.S. México 1943.

Flores Zavala Ernesto.—Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa 10a. edición, México 1968.

Fraga Gabino.—Derecho Administrativo. Editorial Porrúa 9a. edición, México 1962.

García Cruz Miguel Ing. El Seguro Social en México, desarrollo, situación y modificaciones en sus primeros 25 años de acción. Edición del S.N.T.S.S., México 1968.

Huerta Maldonado Miguel Prof. La Ley del Seguro Social y sus Reformas. Edición del I.M.S.S., México 1966.

- Las Naciones Unidas al alcance de todos. Información Pública de la O.N.U., N.Y. 1960.
- La Seguridad Social en las Américas. Edición del C.I.S.S. y la O.I.T. México 1967 Ginebra.
- La Seguridad Social en México.—Edición del I.M.S.S., México 1964.
- Ley del Seguro Social.—Edición del I.M.S.S., México 1965.
- Memoria de Labores de 1968. Datos Estadísticos.—Edición del I.M.S.S.
- Memoria de Labores Tomo II.—Edición del C.I.S.S., México 1964.
- Octava Conferencia de los Estados de América miembros de la O.I.T., OTTAWA 1966.
- Oficina Internacional del Trabajo.—Convenio No. 102.
- Oficina Internacional del Trabajo.—La Seguridad Social, Manual de Educación Obrera.
- Papel de la Seguridad Social y del Mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico. O.I.T.
- Población Económicamente Activa.—Anuario de Estadísticas del Trabajo. O.I.T., Anuario Demográfico 1964.
- Seguridad Social. Año XVII, Epoca III No. 54. Publicación bimestral del C.I.S.S. y de la A.I.S.S.
- Sayaguez Laso Enrique. — Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo 1953.
- Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV.
- Serra Rojas Andrés.—Derecho Administrativo. Editorial Porrúa 3a. Edición, México 1965.
- Superintendencia de Seguridad Social. Boletín de Estadística de Seguridad Social. Santiago de Chile 1964.

INDICE

	Pág.
CAPITULO I	
La seguridad social en América Latina —Análisis comparativo del Instituto Mexicano del Seguro Social con organismos similares en América Latina.	12
CAPITULO II	
Origen y antecedentes de la Ley del Seguro Social en México.	44
CAPITULO III	
Naturaleza Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social y la función social que desarrolla en México.	84
CAPITULO IV	
Los organismos internacionales y su influencia en la seguridad social del mundo.	122
CAPITULO V	
Conclusiones.	146