

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL  
COMO EL PRINCIPAL ORGANISMO DESCENTRA-  
LIZADO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL  
BIENESTAR FAMILIAR.**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**

**HECTOR LANDERO HERNANDEZ**

**MEXICO, D.F.**

**1972**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## TEMA DE LA TESIS

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO EL PRINCIPAL ORGANISMO DESCENTRALIZADO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL BIENESTAR FAMILIAR.

### CAPITULO

CAPITULO I.- PARTE HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- 1).- EPOCA COLONIAL.
- 2).- EPOCA INDEPENDIENTE.
- 3).- EPOCA CONTEMPORANEA.

CAPITULO II.- BASES JURIDICAS.

- 1).- CONCEPTO JURIDICO.
- 2).- ORGANISMO DESCENTRALIZADO.
- 3).- SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

CAPITULO III.- EL DERECHO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

- 1).- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PARTE INTEGRAL DEL-DER. SOCIAL.
- 2).- PROYECCION JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL - MEXICANA.
- 3).- SU FINALIDAD.

CAPITULO IV.- ANALISIS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL CONFORME A LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

- 1).- REPERCUSIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO-SOBRE EL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO.
- 2).- LA TEORIA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

CAPITULO V.- CONCLUSIONES.

La presente Tesis fué elaborada en el Seminario De Derecho del Trabajo, a cargo del distinguido y apreciable -- Maestro Dr. Alberto Trueba Urbina. A quien agradezco su acertada dirección.

Igual agradecimiento al Sr. Lic. Juan Bernaldo de Quiróz, por sus consejos y orientación en la elaboración de este trabajo, señalando con é llo uno de los anhelos más grandes del pueblo y Gobierno de México, como es la "Seguridad Social".

A mis Padres:

Pero en especial a la memoria de mi adorada, abnegada y amorosa Madrecita Conchita como cariñosamente la llamaba y, - que más feliz me sentiría al estar élla conmigo en este momento decisivo de mi vida, pero Dios quiso no fuera así.

Sra. Concepción Hdez. de L.  
Sr. Adelfo Landero Gómez.

A mi Esposa:

Con afecto y cariño por haberme dado sus mejores años de su vida. Sea para tí mi esfuerzo y dedicación -- hoy y siempre mi amor.

Isaura Mayorga de Landero.

A mis hijas:

El amor más limpio y puro que Dios ha dado a mi vida sin merecerlo.

Laura y Claudia Landero M.

A mis hermanos:

Pero en especial al que supo ser hermano ejemplar para to dos nosotros, mi agradecimiento y admiración impercedero para tí que supiste guiarnos en el camino de la vida sin esperar nada.

José Roberto Landero Hdez.

A todos mis queridos maestros  
que con sus conocimientos y de  
dicación hicieron posible lle-  
gar a la culminación de mi ca-  
rrera.

A mi inolvidable Facultad de Derecho  
Y que vuelva hacer lo que fué al prin  
cípio, un lugar de amistad y de cultu  
ra.

A todos mis compañeros y amigos  
Que confiaron y creyeron en mi  
Y a los que ya habían perdido -  
la fe por los años perdidos.

Al Dr. Arnulfo González de la Cruz  
Director de la Clínica de Texcoco  
del Instituto Mexicano del Seguro  
Social, mi más grande agradecimien  
to, respeto y gratitud hoy y siem-  
pre.

### Mi agradecimiento

Respeto y admiración para el distinguido y amable Dr. Rodolfo Mejía Chávez y su distinguida Esposa Carmen Monroy Delgado.

Clínica No.11 del I.M.S.S.

A las Autoridades de Ayer y de Hoy

Y a todos los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Clínica No. 11, por su empeño y esfuerzo en bien de la "Segurodad Social y Bienestar Familiar". En favor de la Clase Trabajadora.

El estudio y esfuerzo de la presente-  
Tesis y el reconocimiento y agradeci-  
miento de todos y cada uno de los que  
me ayudaron a la elaboración de la --  
misma, vaya como una....

DEDICATORIA ESPECIAL

Al amigo y camarada de estudios Univer-  
sitarios.

Sr. Licenciado.

PEDRO VAZQUEZ COLMENARES..



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

Uno de los temas más importantes y de mayor trascendencia al hablar de la "Seguridad Social como un Derecho" que ha ganado el hombre a través del tiempo es sin duda aquel que protege al -- trabajador en su lucha diaria para el sostenimiento de él y su familia proporcionando un esfuerzo físico que es su trabajo recibiendo a cambio un salario que hasta la fecha es insuficiente para sufragar sus necesidades más imperiosas y la de su familia. Pues toda persona tiene derecho a un nivel de vida que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, teniendo asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Es por éello que el hombre como ente social tiene y ha tenido siempre la necesidad de buscar su propia seguridad y no vivir con los suyos en la inseguridad.

Vivimos en un regimen de instituciones, que se empeñan en armonizar los principios, de la democracia política y de la democracia económica.

La Democracia Política es, para nosotros, una fórmula viva, cabe decir, un sistema de vida basada en la libertad. Su arquitectura la forma, el respeto a la dignidad humana, la seguridad, la igualdad y la justicia para todos sin excepción.

La Democracia Económica es, para nosotros, una exigencia - indeclinable. Consiste en una lucha tenaz en contra de la miseria, de la ignorancia y de la insalubridad. Su meta es alcanzar la justicia social, distribuyendo equitativamente la riqueza.

Por ello consideramos, con ferviente convicción, que la misión de la democracia económica es la "Justicia Social", para impedir permanentemente, que haya explotadores y explotados y paralograr, que todos gocen de iguales oportunidades en un régimen de libertades, en donde los bienes materiales y la cultura, dejen de tener todo carácter de privilegios y estén destinados al pueblo.

Una democracia debe basarse en la concesion de oportunidades de trabajo para todos, de acceso a la educación para todos, - en un ambiente de tranquilidad, regidos por la libertad y por la justicia tambien para todos.

La inseguridad del hombre fué tal vez, junto con su calidad racional, la condición distintiva de la especie humana en el origen de la historia. De ahí que el fin primero de la comunidad humana haya sido la union inteligente de los esfuerzos individuales para hacer frente a las acechanzas del medio y a los riesgos de la existencia.

La obra de la civilización através de los milenios no ha de entenderse sino como el marco que ha creado el hombre, por el ejercicio de la solidaridad y por el empleo combinado de la razón y de la fuerza, para alcanzar condiciones de "Seguridad y Bienestar Familiar", que en mi modo de ver es el fin principal de la -- "Seguridad Social", que el Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como meta desde sus inicios, que consolida en el presente y aumentará en el futuro.

Por todo lo anteriormente expuesto y como trabajador y padre de familia que soy, y que a la vez que he participado y recibido múltiples beneficios y pensando que aun hay mucho por hacer para que todos por igual alcancen dichos beneficios que la Seguridad Social Mexicana se ha fijado através de los años, he decidido abordar dicho tema con las limitaciones propias de un trabajo como el presente, y a la vez un motivo de inquietud respecto a la Seguridad Social Mexicana como medio protector de la clase trabajadora economicamente débil. Y con ello cumplir con los requisitos académicos y de esta manera poder presentar nuestro exámen profesional y obtener del H. Jurado el título de Licenciado en Derecho.

## C A P I T U L O I

### PARTE HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- 1).- EPOCA COLONIAL.
- 2).- EPOCA INDEPENDIENTE.
- 3).- EPOCA CONTEMPORANEA.

"Aliviar la miseria humana es de la incumbencia de todo soberano, grande o pequeño".

Federico el Grande.

PARTE HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

EPOCA COLONIAL

En tiempos de la Colonia la llamada ayuda social fue llevada a través del concepto y pensamiento religioso cristiano. Los que se constituían en comunidades para la ayuda mutua. Es conveniente hacer mención que antes de la llegada de los españoles al nuevo mundo (Nueva España), los indígenas ya tenían agrupaciones que ellos llamaban cooperativas, y que servían para satisfacer los gastos que ocasionaban los servicios religiosos por medio del trabajo y de las tierras, que entre los mexicanos de esa época existían y que eran de seis tipos a saber:

EL TLATOCALALLI, tierras del rey.  
 EL PILLALI, tierra de los nobles.  
 EL ALTEPETLALLI, tierras del pueblo.  
 EL CALPULLALLI, tierra de los barrios.  
 EL MITLCHIMALLI, tierra de los guerreros.  
 EL TEOTLALPAN, tierra de los dioses.

El Altepatlalli venía siendo la versión de la Caja de Comunidad Indígena antes de la Conquista de la Nueva España.

Esta tenía como finalidad la de formar un fundo común para atender las necesidades del pueblo como eran la de carácter municipal, las del culto religioso, el cuidado y curación de los enfermos, la previsión para ancianos y desvalidos, la seguridad pública, caminos, regadíos, crédito y fomento de la agricultura. -- (1).

Dentro de la misma época colonial, existió la Legislación de Indias "Verdadero Monumento de Legislación Social", que no se aplicaron debido a que la distancia hacia ineficaz la autoridad -

---

(1).- Lucio Mendieta y Núñez, "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO". -- Editorial Porrúa 10a Edición.- 1968, pág. 9.

de los Reyes de España en sus colonias conquistadas.

Veremos a continuación citando como ejemplo algunos fragmentos de dicha Legislación.

Felipe II, en 1593, estableció la jornada de ocho horas para los obreros de las fortificaciones y fábricas "repartidas a los tiempos más convenientes, para librarse de los rigores del sol, más o menos, lo que a los ingenieros pareciere, de forma que no flatando un punto de lo posible, se atienda a procurar su salud y conservación". 1).- Ley VI, Título VI, Libro III. Recopilación de las Leyes de Indias. El salario mínimo y las juntas que debenfijarlo, se encontraban estatuidos también, en principio, pues los indios deberían de ganar el jornal que ellos mismos fijaron y solo en caso de que en algunos lugares exigieran precios excesivos, serían los virreyes las Audiencias y Gobernadores quienes habían de fijar el salario, "conforme a los tiempos, horas, carestías y trabajo, de forma que los indios, en minas, granjerías y haciendas no reciban agravio, habiendose informado de personas noticiosas". 2).- Ley II, Libro VI, Título XIII y Ley I, Libro VI, Título XII, . Recopilación de las Leyes de Indias.

Y la Ley XVIII Título XII, Libro V ordenó: "Que la venta, beneficio y composición de tierras, se haga con tal atención que a los indios se les dejen con sobra todas las que les pertenecieron, así en particular, como en comunidades, y las aguas y riegos y las tierras en que hubieren hecho acequias u otro cualquier beneficio, con que por industria personal suya se hayan fertilizado, se reserven en primer lugar y por ningún caso se les puedan vender ni enajenar" (2).

Tampoco se descuidó la asistencia médica y en 1553 se manda Cédula a la Audiencia de la Nueva España para que se ordene la fundación de un Hospital, para curar pobres y enfermos y que para su edificación y sostenimiento se dé cierta cantidad de la Real Audiencia; en 1556 se manda a dicha Real Hacienda se pague dos mil ducados para el edificio del citado hospital. Siendo Don Hernán Cortéz el primero en fomentar la fundación de hospitales, al fundar el "Hospital de Jesús".

El autor Adolfo Lamas en su obra "Seguridad Social en la Nueva España" nos habla de las "Cofradías" y los llamados "Montes de Piedad".

---

(2).- "EL DERECHO SOCIAL".- 2a. Edición.- Editorial Porrúa.- Méx. 1976.- Pág. 33.

"De las Cofradías.- Las Cofradías tienen sus antecedentes más remotos en el mutualismo, que operaba también con carácter religioso. Su fin principal era el de cubrir los riesgos familiares asociándose las familias y dando una aportación monetaria para -- ayuda de todos los miembros.

Las Cofradías era una institución de origen puramente hispano y que, viene con el tiempo a ser aplicado a la Nueva España, nace en la época Visigoda. Durante la dominación musulmana subsiste esta institución a manera de organizaciones mutualistas gremiales, haciéndose extensa hasta llegar a la forma de organización profesional. A partir del siglo XII, aparece la Cofradía de tipo general, teniendo como base el patrocinio de algun Santo, esto -- por su carácter religioso lo asemeja como la llamada "GILDA" que existía en Alemania.

El autor citado hace mención de las instituciones de beneficencia en la Nueva España señalando al Padre Cuevas quién funda el Hospital de Jesús Nazareno, llamado también desde un principio "De Nuestra Señora Concepción" hospital auspiciado por miembros de la Cofradía de Nuestra Señora. A este primer Hospital de beneficencia se forman otros en toda Nueva España dirigidos por -- la Iglesia y la ayuda mutua de las Cofradías.

A estos Hospitales se forman otras instituciones de previsión y asistencia social dentro de la misma época de la Colonia, -- y que son los "Positos" y los "Monte de Piedad".

De los Pósitos.- Tienen como objeto principal el otorgar -- crédito para el cultivo, recolecta y repartición de los granos; -- el crédito se daba en especie dando un plazo perentorio para reintegrarlo que empezaba a contar despues de un tiempo necesario para lograr la siembra y la cosecha, el interés que se cobraba era proporcional y que se agregaba a los bienes del Pósito. Los que -- a su vez servían de almacenes de los granos de trigo y maíz.

Es prudente consignar que los Pósitos tuvieron su origen -- en la Legislación Romanan, la que desaparece con la invasión de -- los bárbaros. España hace renacer los Pósitos por medio de la iniciativa privada siguiendo el ejemplo de los Municipios creando Pósitos mediante un espíritu piadoso y que se conocen después con -- el nombre de "Alhondigas" y quedan legalmente establecidos desde -- el año de 1478. Y en México en la época Colonial se implantan dichas instituciones de Pósito como una de las primeras mutualidades crediticias para resolver los problemas agrarios, aunque al -- decir verdad no logran el éxito fijado por España y solo se mencionan en la Recopilación de las Leyes de Indias, en la Ley II, -- del Título I. Libro II que a la letra dice: Se guarden las leyes-

de Castilla en lo que no estuviere decidido por las Indias".

Es a partir del año de 1626 en la Real Cédula de Felipe IV de España cuando se reglamentan el funcionamiento de los Pósitos en la Nueva España.

"De los Montes de Piedad".- Su semejanza con las Cofradías Gremiales y de las que ya hablamos anteriormente son por si semejantes pero con una variante ya no tenían espíritu religioso cristiano.

Su finalidad original era el de asegurar a la esposa e hijos en caso de muerte del jefe o padre de familia, luego se amplió con los seguros de invalidez, vejez y enfermedad. Podían ser de dos clases, los oficiales cuando eran auspiciados por el Estado mismo, y particulares estos cuando eran sostenidos por la Iniciativa Privada.

En España se fundan en el siglo XVIII varias instituciones de este tipo como lo fueron el Montepío Militar en 1761; el Montepío de Ministerios en 1763, el Montepío de las Reales Oficinas en 1764; el Montepío de las Minas de Almadén en 1778; el Montepío de Cuerpo de Oficiales del Mar de la Real Armada en 1794 y el Montepío de Corregidores y Alcaldes Mayores en 1798.

Siguiendo el ejemplo, en la Nueva España, Pedro Romero de Terreros ofrece en 1767, al Supremo Consejo de Indias trecientos mil pesos para fundar un Monte de Piedad en la Nueva España, siendo aceptada y aprobada su iniciativa por Carlos III, en la Real Cédula de Aranjuez el 2 de junio de 1774, es así como en la Nueva España y gracias a este noble hombre de espíritu altruista que se funda en México el primer Monte de Piedad. (3)

Si dentro de este primer capítulo en su "Parte Histórica de la Seguridad Social en México" en su época Colonial no hacemos mención de BLASCO o VASCO DE QUIROGA como uno de los máximos precursores de lo que podía llamar las primicias de la Seguridad Social en su época, caeríamos en un imperdonable error que sería -- por demás injusto para el hombre que luchó y vivió para ser justo con los demás.

El no alcanzó la fama que acompaña a quien al frente de --

---

(3).- Adolfo Lamas.- "SEGURIDAD SOCIAL EN LA NUEVA ESPAÑA".- Instituto de Investigaciones sociales.- U.N.A.M - Méx. 1964.-- Págs. 61 a la 64.

aguerrida hueste, la muerte y el terror siembra en su saña, ni -- una mancha ensangrentada empaña la blancura lumínea de su veste.

(Macario Torres.- A la memoria de Don Vasco de Quiroga).

El obispo de Michoacán prende luz en la vastedad novo-hispana de hace más de cuatro siglos, transmina humanismo puro en el territorio de los antiguos mexicas y tarascos y su antorcha perdura en la conciencia de las generaciones ulteriores, sin que el rayo de fe, de amor, de caridad y nobleza de alma se extinga. Los pueblos autóctonos veneran la memoria del "Padre", de aquel que los mantiene, los nutre y los enseña dentro de un régimen que se antoja anacrónico para su tiempo, que ya quisiéramos que en múltiples aspectos su doctrina, sus reglamentos y ordenanzas, su política, se cultivasen y cumpliesen con mejor behemencia y mayor verdad. No en balde se le muestra como protector inusitado de las -- tribus aledañas de México o de Pátzcuaro, genio excelso del ayer, y, y lo que es más, como quien "Trueca la fiebre de conquista furibunda en tamaña andura de denuedos redentores: constructor de -- pueblos, maestro de vida y de actividades prácticas prelado sapientísimo, inventor de artes y oficios, legislador profundo y, por -- sobre todos sus extraordinarios guarismos de hombre de pensamiento y acción, el primero que en la Colonia ensaya -- así, en grande, mover a la raza vencida mediante la inyección de savias generosas en su destino". Porque es alma práctica capaz de sacar del aliento un mundo con sólo poner las manos en una buena arcilla, y así la arcilla del aborígen se conmueve a su calor. Su obra civilizadora es perfecta y en sus más fundamentales capítulos continúa -- siéndolo, al grado que no admite ni enmienda ni parangon, con lo anteriormente deicho no pretendo desentrañar la vida de Vasco de Quiroga sino demostrar, con ello que en su pensamiento y en su acción se anticipa a su época en el terreno socioeconómico; cómo podría sin duda a equivocarme que gracia a su genio iluminado y a su sensibilidad exquisita planta la semilla de un germen que ha -- de fructificar através de los siglos, como esbozo firme, certero, radical, de lo que estamos viviendo o tratando de vivir, la "Seguridad Social en México".

Al llegar a la Nueva España por Veracruz el 9 de enero de 1531 procedente de Sevilla (16 de septiembre de 1530), con el cargo de oidor lo primero que combate protestando energicamente es -- sobre todo es ante el herraje de los esclavos -- más si se aplica -- en el rostro -- En la información en Derecho que los Franciscanos -- hacen a la Emperatriz que dice: "La tristeza se ha convertido en gozo con la venida santa y recta de la que de presente nos gobierna", instrucciones que se le han dictado las ejecuta al pie de la letra: Así a parte de abrir los juicios de residencia al "TRIUNVI RATO DE LA INQUIETUD", describe la tierra y los méritos de sus mo



radores, apoya a Fray Juan de Zumárraga, como protector, pregona el impedimento de esclavizar a los indios, y de prestarle pronta ayuda a sus múltiples necesidades en dos oportunidades necesarias y esenciales: ante el Consejo de Indias de 14 de agosto de 1531, y ante el Emperador Carlos V, Don Vasco de Quiroga no es hombre que calle las verdades cuando sabe que tiene que expresarlas; así, aplica su convicción cuando externa: "Y si la verdad se ha de decir, necesario es que así se diga; que untar el casco y quebrar el ojo, o colocar y disimular lo malo y callar la verdad, yo no se si es de prudentes y discretos pero cierto sé que no es de mi condición ni cosa que, callando, yo haya de disimular, aprobar mi consentir, mientras a hablar me obligare el cargo y la condición de ser a la justicia que a cada quien corresponda.

Cuando acude de visitador a Michoacán, su autentica grandeza de espíritu y su amor entrañable al indio, "Su persuasiva palabra mansedumbre y raro ejemplo de virtud", tranquilizan, suavizan, convencen al sobresaltado y montaraz con su trato ambale frecuente y personal, se da cuenta de las miserias, desamparados y vejaciones, de la opresión en que se debate el aborigen tarasco, conge sus hambres y desnudeces, se da cuenta muchas veces hasta hay quienes tienen que aguardar en los tianguis para comer los desperdicios que los puercos rechazan (no es esto insalubridad que trae aparejado la enfermedad y la muerte?). Dirige entonces su labor hacia el mejoramiento del necesitado y lo realiza tan bien, que cuando ha de retirarse de su cargo público, ante el consabido juicio de residencia que se abre al funcionario, los testigos de recargo optan por enaltecer su calidad moral irrefutable. No hay quien se atreva, ante la evidencia nítida, a reprochar o enjuiciar con desconcierto su proceder. Ni la envidia, ni la intriga ni el antagonismo, aparecen en las declaraciones elocuentes de quienes llamados a participar en pro- o en contra, abundan en el concepto unánime de solvencia integral del oidor y hombre justo.- Testimonian 35 declarantes; y todos en forma unanime declaran que "cura a los enfermos, entierra a los muertos, visita a los pobres y ayuda en todo a sus necesidades", además "ha gastado mucho de su dinero dándoles de comer y dándoles vestidos" (Ahora pregunto yo, no es esto uno de los más hermosos antecedentes de las primicias de la Seguridad Social en México?).

Por su humanismo y sus meritos a promover el adelanto social y económico ocupa a solicitud de la Reyna ante el Papa es nombrado Obispo de Michoacán el 16 de enero de 1539 en el acta del cabildo y lo primero que hace es resolver el problema del habla de diversas lenguas como eran: el tarasco, el nahuacuitlateco, otomí etc. Funda el primer Seminario de América el de San Nicolás dotandolo de sabias ordenanzas, no tan solo les enseña lo religioso sino que les enseña a leer y escribir a los hijos de los natu-

rales que vayan a oír y aprender nuestra lengua y a enseñar a los de nuestra nación la suya", (intercambio de idiomas en una palabra), por ello que allí se funda la actual Universidad de San Nicolás en Michoacán.

Sigue con el ideario de ayuda comunal en bien de sus semejantes y ordena que en cada pueblo debe establecerse cerca del templo un hospital y es así como en la ciudad de Pátzcuaro fundó los hospitales de Santa Martha y la Asunción para la atención de los enfermos.

Imaginemos en plenosiglo XVI ya existían 92 hospitales en el obispado de Michoacán, y que ellos se rigen por normas definidas. Con piezas o cuartos para alojamiento de enfermos, otros para los encargados de la atención, unos más, para los jefes de la población indígena, representan el núcleo de población para la protección de los males habidos, el sitio de reposo, la esperanza de una salud futura.

También funda el llamado "Colegio de Niñas" donde han de recogerse hijos de españoles y de indios (no había para él distinción de razas ni de clases sino la imperiosa necesidad de una "Justicia Social" y a quienes por falta de educación fueren víctimas de la ruina en la honestidad.

Noventa y cinco años de peregrinar sin comodidad alguna y sin queja fehaciente hacen pensar en que Vasco de Quiroga goza siempre de una fortaleza real pero al fin la muerte le sorprende en Uruapan lugar donde dicta su testamento en favor de los indios libertando a sus esclavos sus restos descansan actualmente en la Basílica.

Sea este antecedente histórico dentro de la época Colonial como un homenaje de reconocimiento a las que yo llamo las primicias del que fuera y será siempre y con orgullo lo podemos afirmar el precursor más sabio y fecundo de la Seguridad Social Mexicana. (4).

---

(4).- ENRIQUE CARDENAS DE LA PEÑA.- "VASCO DE QUIROGA COMO PRECURSOR DE SEGURIDAD SOCIAL". Edición 1968.- I.M.S.S.- Págs. 13-63.

"Que como la humana ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales. Que obliguen a constancia y patriotismo, modere la opulencia y la indigencia y de tal suerte aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia".

JOSE MA. MORELOS Y PAVON.

"Sentimientos de la Nación Chilpancingo de 1814".

## PARTE HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

### EPOCA INDEPENDIENTE

Aunque no es nuestra intención hacer un tema histórico respecto a la "Epoca Independiente", ya que lo que nos interesa es conocer el aspecto social de dicha época. Al decir verdad hay muy poco al respecto, pero si es necesario e impresindible ver, al hacer dicho estudio la imperiosa necesidad que México tenía desde - aun antes de la época de la Colonia de un Régimen de Seguridad Social, en bien de la clase desvalida y siempre explotada.

Ya vimos en líneas anteriores el descontento y la injusticia que se cometía en contra de los indios en época de la Colonia, siendo inicuaamente explotados; que la conquista de la Nueva España por parte de los Españoles sumio en la pobreza y esclavitud a nuestro pueblo y que por años tuvieron que sufrir los malos tratos la ambición de enriquecimiento de los Señores Feudales.

Es por ello que a estas injusticias hubieran de reunirse - hombres que con un espíritu de lucha y con un propósito, terminarían con esta dominación española.

Reunidos hombres como Don Ignacio Allende principal Conspirador que junto con Juan Aldama, Don José Mariano Abasolo, Don Ignacio Aldama, algunos eclesiasticos como lo fueron: el Cura Hidalgo, al que la historia dio por llamar el "Padre de la Independencia", Don José María Morelos y Pavón y de quien en especial hablaremos ya que fue el único que se preocupo en tratar de implantar - aunque en forma un poco desordenada pero con visión humanista un régimen social que protegiera a los desvalidos de esa época, así como también formaba este grupo de conspiradores vecinos importan

tes del lugar como Doña Josefa Ortíz de Domínguez, su esposo el - Corregidor Don Miguel Domínguez, Don Domingo Allende y que mucho tenían que ver con la Conspiración de Valladolid hoy Morelia, --- pues su ideal era conspirar a favor de la Independencia de México, contamos entre estos a José María Mechelena y otros militares como su hermano Don Nicolás Michelena, Don Manuel García Obeso, Manuel Muñiz y otros más.

Tiene semejanza las juntas de Valladolid con las de Querétaro por que una y otra luchaban por los mismos ideales y que era lograr la Independencia de México.

Pero ya es conocido de todos nosotros las luchas sangrientas y las desventajas en que se encontraban este puñado de hombres para enfrentarse a un ejército con más fuerza y poderío.

Conocemos también los resultados finales de esta lucha de sus héroes que ofrendaron sus vidas por darnos patria y libertad, y por aquellos que traicionaron sus propios ideales.

Un hecho histórico como hay muchos dentro de las luchas de Independencia que llenan de emoción al recordarlos siendo uno de estos el que nos relata el historiador Lic. Alfonso Toro en su obra "Compendio de la Historia de México".

Don Leonardo Bravo hecho prisionero en la Hacienda de San Gabriel cuando huía perseguido por los realistas, como fugitivo de Cuautla, fue llevado a México y condenado a muerte; pero el Virrey suspendió la ejecución, con la esperanza de que influyera en el ánimo de su hijo Don Nicolás Bravo, y de sus hermanos, para -- que abandonaran las filas insurgentes. Todos ellos se negaron a -- hacerlo; pues además de que hubieran traicionado sus propios --- ideales, estaban enterados y convencidos de la felonía con que -- procedían los realistas en casos análogos.

Morelos propuso el canje de Don Leonardo, por ochocientos prisioneros españoles, pero no habiendo sido admitido, se dio garrote al prisionero, el 13 de Septiembre de 1812. Morelos, al comunicar esta noticia a Don Nicolás Bravo, que se hallaba en Medellín, le dió la orden de que pasara a cuchillo a todos los prisioneros españoles que tenía en su poder, y que eran más de trecientos; pero este hombre extraordinario, a pesar de la adoración que tenía por su padre y el dolor que lo embargaba por su muerte, aun que de pronto preparó la ejecución, luego cambiando de parecer, -- puso a todos los prisioneros en libertad, todos los cuales, con -- excepción de cinco, abrazaron la causa independiente.

Este hecho heroico, que muestra un gran corazón es tanto -

más notable cuanto que la guerra, como hemos dicho asumía un carácter atroz de inhumanidad y de barbarie.

Eran tanto los problemas y la gran preocupación de estos - hombres por dar a México su libertad que no tuvieron tiempo en -- pensar si quiera en dar en aquel entonces una idea para la implan tación de un régimen primario de seguridad social. Es más aún, -- las luchas de independencia impiden la Reforma misma, y al consu- marse ésta el alto Clero queda en mejores condiciones económicas- y de mando, pues fué el que más contribuyó pero con el único fin- de no perder sus bienes y privilegios, ya que el Clero era el --- principal capitalista y el único como lo vimos en la época de la- Colonia el que podía fundar comunidades de ayuda y hospitales.

Sus riquezas dice nuestro historiador citando a Lucas Ala- man, no eran solo sus propiedades que se contaban por miles y ca- si la mayoría de tipo urbano en las principales ciudades como era México, Puebla y otras más, sino que contaba con los capitales im puestos a censo redimible sobre los de los particulares, y el trá- fico de dinero por la imposición y redención y de estos caudales, hacia que cada juzgado de Capellanías, cada Cofradías fuese una - especie de Banco. Era tanto la riqueza del Clero que venía a ser- más de la mitad del valor total de los bienes raíces del país, ha- bía ocasiones que el Estado de aquel entonces tenía que pedirle - ayuda para sufragar algunos gastos que ocasionaban al recibir a - algún personaje importante.

Es por ello que para las clases pobres era necesaria la Re forma. El Obispo Abad y Queipo decía a principio del siglo XIX, - "El diezmo y la alcabala son dos cargas pesadísimas que no dejan- respirar al labrador...", consumen los dos, su capital y su traba- jo.

La primera Ley francamente reformista, y que interesaba -- igualmente al Clero y al ejército la dictó Juárez el 23 de Noviem- bre de 1855, siendo Ministro de Justicia del General Don Juan Al- varez y fue la que suprimió los fueros eclesiásticos y Militares, reduciendo este a los delitos, puramente militares o mixtos. Esta Ley dió origen a numerosas protestas y aun a movimientos revolu- cionarios precipitando el nombramiento de Comonfort como Presiden- te de la República.

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1857.- Mientras se desarrolla- ban estos sucesos, el Congreso Constituyente ponía fin a sus labo- res. Formando a raíz del triunfo de una revolución con tendencias radicales, natural fué que los pueblos eligieran como diputados a individuos de ideas avanzadas puras, casi en su totalidad; por lo que puede decirse que solo representaban a uno de los partidos --

que se disputaban el gobierno y el porvenir de la República. Apenas si débilmente defendió el espíritu conservador Don Marcelino-Castañeda, pretendiendo se resucitara la Constitución de 1824, (y de la que hablaremos al final del presente tema por ser en ella - en la que en realidad encontramos un esbozo primario de lo que -- vendría hacer la intención de un régimen de "Seguridad Social", - por lo mismo y con una intención premeditada hablaremos de ello - al final). Con algunas reformas, proyecto con el que simpatizaba el gobierno, pero que fue rudamente combatido por los miembros de aquel Congreso, en los que se encontraban: Don Francisco Zarco, - notable periodista y orador, Don Ignacio Ramírez, el más radical y Jacobino de todos ellos; Don Ponciano Arriaga, de tendencias so cialistas; Don José Ramírez Mata, elocuente orador de ideas muy - avanzadas, Don Melchor Ocampo y Don Valentín Gómez Farías, que -- tanto habían figurado en política como precursores de la reforma, Don Guillermo Prieto, notable poeta y periodista, y otros muchos- que andando el tiempo, habían de ocupar lugar distinguido en nues tra historia.

El Congreso que era radical, desconfiaba de Comonfort y sus Ministros, a quienes tachaba de moderados; y así las relaciones - entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo no siempre fueron cor-- diales. Sin embargo, el primero confirmo las leyes que habían su- primido los fueros y la desamortización de bienes, que se puede - decir eran los simientos de la reforma y que consistía esta ley - del 25 de junio de 1856, en que se decretó la desamortización de los bienes del Clero y de Corporaciones Civiles, por considerarse perjudicial al país aquella enorme masa de riquezas estancadas en manos muertas. El Clero, por esta ley, conocida con el nombre de Ley Lerdo, por haber sido su autor Don Miguel Lerdo de Tejada, no perdía la propiedad de sus bienes; solo se le obligaba a vender-- los, de tal suerte que conservaría las mismas rentas que le produ cían pero perdía la capacidad para adquirir bienes raíces. En el fondo, lo que disponía la ley no era una cosa nueva; pues lo mismo había ordenado Carlos IV en su Cédula del 26 de diciembre de - 1804, previniendo se enajenaran los bienes del Clero y de obras - pías, y se consolidarán sus capitales; pero si entonces ningún -- eclesiastico disputó ni puso en duda la facultad del Soberano para dictar tales disposiciones, en cambio ahora el Clero en masa - se opuso a la ejecución de la ley pretendiendo que con ella se -- atacaba a la religión.

LA CONSTITUCION DE 1857.- El 5 de febrero de 1857, se promulgó la nueva Constitución General de la República, obra del Congreso Constituyente por la que se organizaba el país en forma de República Representativa, Popular Federal.

Comenzaba el nuevo Código Político con una declaración de-

los derechos del hombre, en que se reconocían las garantías de libertad, igualdad, propiedad y "Seguridad Social", así como la soberanía popular. El Poder Público, se divide en Legislativo, residente en la Cámara de Diputados; pues el Senado que se había hecho odioso, quedó suprimido; Ejecutivo, desempeñado por el Presidente de la República, cuyas facultades se restringen, asistido - por cinco Secretarios de Estado; El Judicial, que se encomienda a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, jueces de Distrito y - Magistrados de Circuito. El país queda dividido en veintitrés Estados y un Territorio, libres y Soberanos en cuanto a su régimen interior, sin más limitaciones que las señaladas por la misma --- Constitución, y que se refieren principalmente a las relaciones - internacionales. Los autores del proyecto de Constitución, que -- fué aprobado con pocas modificaciones, se inspiraron principalmente en las doctrinas de los tratadistas norteamericanos, pero sin olvidar los principios de igualdad y fraternidad, proclamados por la Revolución Francesa de 1789.

La nueva Constitución, no correspondía en manera alguna al Estado Social del Pueblo Mexicano; pero encerraba los ideales democráticos más avanzados; "Era, como decía donosamente el gobernante de Aguascalientes Don Jesús Terán, un bello traje que se nos - había hecho sin tomarnos la medida".

De los principios contenidos en el proyecto de la Nueva -- Constitución, desde el punto de vista de la reforma, los más im--portantes eran: la libertad de enseñanza y la tolerancia de cul--tos. Esta especialmente, fue amplísimamente discutida, tanto fuera como dentro del Congreso. Los debates, aunque muy acalorados, se entablaron entre individuos de la misma tendencia políticas, ya - que nadie, con excepción quizá de Castañeda, estaba contra la to--lerancia en principio y sólo se hacían objeciones a la ley por -- creerse que el pueblo no estaba suficientemente preparado. Para - recibirla; o que no era conveniente destruir la unidad religiosa; - pero el Clero no tuvo defensores en el debate. Por lo demás, tanto los moderados como los radicales, se forjaban las más extrañas ilusiones; pues en tanto que los primeros temían ver erigirse mezquitas y pagodas, y aunque resurgiera los sacrificios humanos; - los últimos creían que el país se poblaría instantáneamente de colonos extranjeros atraídos por la libertad de cultos.

Contra ella movió el Clero toda clase de resortes: repre--sentaciones de los obispos, corporaciones eclesiásticas y civiles y aún de las damas más distinguidas, se presentaron ante el Con--greso en todo los tonos. No cabe duda que estas gestiones dieron el resultado apetecido; pues la libertad de cultos no quedó por - entonces consignada en la Constitución; pero las discusiones em--prendidas en la tribuna y en la prensa, hicieron cambiar notable-

mente la opinión en sentido liberal. El artículo 15 del proyecto de Constitución que era el referente a la libertad de cultos, fué desechado por 65 votos contra 44.

Después del golpe de Estado motivado por el llamado "Plan de Tacubaya" de 17 de diciembre de 1857 proclamado por el General Felix Zuloaga y que lo declara Presidente de la República y que hace que Comonfort salga fuera del país pero antes pone en libertad a Benito Juárez a quien había aprehendido meses antes por considerarlo un obstáculo para sus proyectos, por sus ideas liberales avanzadas. Y según la Constitución de 57, correspondía a Juárez substituirlo, y establece conforme a este mandato constitucional su gobierno en Guanajuato el 18 de enero de 1859, para establecerse de inmediato en Guadalajara. Es así como quedan frente a frente dos gobiernos; uno conservador formado por Felix Zuloaga y otro liberal integrado por Don Benito Juárez, pretendiendo ambos gobernar y ser obedecidos por todo el país. El conservador lleva a cabo una política reaccionaria, derogando todas aquellas leyes que se consideraban perjudiciales a los intereses del Clero y el ejército; como la supresión del fuero; la desamortización de los bienes eclesiásticos, etc. etc.

En cabio Juárez emprende un gobierno con una política totalmente radical, su ministerio escogido entre los hombres más importantes más prominentes del partido liberal, quedó formado de la manera siguiente: Relaciones y Guerra, Don Melchor Ocampo; Gobernación Don Santos Degollado; Justicia, Don M. Ruiz; Hacienda - Don Guillermo Prieto, y Fomento, Don León Guzmán. Todos estos hombres se habían distinguido en las discusiones del Congreso Constituyente, por sustentar las doctrinas más avanzadas y la necesidad de una verdadera reforma, sin contemporizaciones con las clases privilegiadas, y secundadas estas ideas reformistas por la mayoría de los Estados de la República los cuales habían formado una Coalición para sostener la nueva Ley Constitucional y oponerse al triunfo del llamado "Plan de Tacubaya" reuniendo elementos financieros y sus contingentes de tropa con tal fin se lleva una cruenta lucha con el enemigo a quien por fin logran derrotar.

LEYES DE REFORMA. - Este programa verdaderamente radical, fué realizado totalmente por Juárez al expedir en Veracruz las Leyes de Reforma, parte de las cuales estaba destinada a castigar al Clero por su intervención en la política y por haber ayudado con sus bienes al sostenimiento de la guerra, favoreciendo a los conservadores (no esta por demás decir que estas leyes habían ya sido puestas en práctica por el Gobernador de Zacatecas Don Jesús González Ortega, con anterioridad).

La desamortización de bienes que era principalmente econó-



mica y su fin era poner en circulación y hacer productivo los -- bienes de manos muertas, pero sin perder el Clero sus propiedades, Pero Juárez ya con una visión no económicas sino de tipo políti-- co, y para que el Clero no siguiera fomentando la guerra, en la - Ley del 12 de julio de 1859 decreta lo que se llamó "Nacionaliza-- ción de bienes eclesiásticos" declarándolos propiedad de la Na--- ción, en esta misma ley y la más importante de las de la reforma, establece: la separación de la iglesia y el Estado; la libre con-- tratación de los servicios que prestan los sacerdotes a los fie-- les; la supresión de las comunidades religiosas de hombres y de - toda clase de Cofradías y Congregaciones; la prohibición de esta-- blecer nuevos conventos y de usar hábitos de las órdenes suprimi-- das; la clausura de los noviciados, y la aplicación de las obras-- de arte, antigüedades y libros de los conventos suprimidos, a las bibliotecas y museos nacionales.

A estas reformas siguieron otras más con el mismo propósi-- to que era acabar con el predominio e influencia del Clero en los asuntos tanto del Estado como de la Sociedad y que impedían esta-- blecer una verdadera democracia en el país y que de continuar así se tendía a crear una verdadera teocracia.

En resumen diremos que las principales leyes de Reforma -- fueron:

Primera Ley.- La de 13 de julio de 1859.- Nacionalización de bie-- nes eclesiásticos.

Segunda Ley.- La de 23 de julio del mismo año.- Que declara que - el matrimonio era un contrato civil, suprimiendo la intervención forzosa, en él, de los sacerdotes.

Tercera Ley.- Del 28 de julio del mismo año.- El Estado Civil de-- las personas quedando este a cargo de empleados de-- gobierno.

Cuarta Ley .- Del 31 de julio del mismo año.- Secularizando los - sementerios.

Quinta Ley .- Del 11 de agosto. Que suprimió casi todas las festi-- vidades religiosas, y la,

Sexta Ley .- Del 4 de diciembre de 1860.- Que establece la liber-- tad de cultos.

Podemos decir que México Independiente termina con el Gral. Don Porfirio Díaz que como ya todos sabemos vino a ser el Gobernan-- te Supremo por muchos años tomando posición de su gobierno el 26-

de noviembre de 1876.

El motivo por el cual y como ya lo deje aclarado anteriormente de dejar al final de este esboso histórico en su época Independiente el tema de la Constitución de Apatzingan de 22 de Octubre de 1814, fue motivado pro demostrar una vez más que en la época independiente de México por los multiples problemas por los -- que atravesaba nuestro país, todos aquellos hombres que participaron en las luchas, su mayor preocupación era dar a nuestro pueblo patria y libertad que ni siquiera tubieron tiempo para pensar en un momento sobre un régimen de Seguridad Social, y que tanta falta hacia a la clase de aquel entonces vilmente explotada.

Pero después de estudiar y analizar dichos acontecimientos ya descritos, creo yo que si hubo aunque en forma incipiente la intención en esa época de luchas libertarias de dar al pueblo que tanto lo necesitaba un régimen de Seguridad Social, con el gran Morelos el llamado "Siervo de la Nación".

LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.- Morelos como político, la junta de Zitácuaro debido a las disensiones de sus miembros, había acabado por no ser de nadie obedecida.

Entonces Morelos, que comprendía era indispensable que la revolución tuviera un centro de gobierno, decidió crear uno con prestigio bastante para imponerse.

Rayón había presentado a Morelos un proyecto de Constitución, lo que parece imitación de la Constitución de Cadiz de 1812, en que se reconocía aún como Soberano a Fernando VII. Esto no fue del agrado de Morelos, enemigo aférrimo de falsedades y subterfugios, y así se lo manifestó con franqueza a Rayón, poniendo multiples reparo a su proyecto.

Entonces decidió el primero reunir un Congreso Nacional en Chilpancingo, y, de acuerdo con varios caudillos, se procedió a la elección de diputados en los lugares que ocupaban los insurgentes reservándose el mismo Morelos el derecho de nombrar a los de las Provincias ocupadas por fuerzas enemigas.

Los electos fueron: El Licenciado Don José Manuel de Herrera, por el de Tecpan; Don Ignacio Rayón, por Guadalajara; Don José Sixto Verduzco, por Michoacán, Don José María Liceaga por -- Guanajuato y, suplentes: Don Carlos María Bustamante, por México; Doctor, Don José María Cos, por Veracruz; Licenciado Don Andrés Quintana Roo, por Puebla y Don José María Murguía y Galardi, por Oaxaca.

INSTALACION DEL CONGRESO.- El 14 de septiembre del mismo año, se instaló solemnemente el Congreso, dando lectura ante él, - el Secretario de Morelos, a un escrito de éste, titulado: "Sentimientos de la Nación", que es un verdadero programa político. En el se propone la absoluta independencia de la Nación; que se declare la religión católica, apostólica, romana, como única; que se paguen a sus ministros los diezmos, suprimiendo las obvenciones parroquiales; que se establezca la división de los poderes, - en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; que sean los nacionales los que ocupen los puestos públicos, y que sólo se admitan extranjeros artesanos que puedan enseñar nuevos oficios, (aquí encontramos en Morelos el primer viso para la Seguridad y Bienestar familiar); que se suprima por completo la esclavitud y la distinción de castas; que se dicten leyes que moderen la opulencia y acaben con la pobreza, (una segunda medida de carácter social para el grupo familiar); que se declare inviolable el domicilio; que se supriman el tormento, las alcabalas, los estancos y el tributo, - no dejando sino un impuesto de un 10 % sobre importaciones, y que con él y con las confiscaciones de los bienes de los españoles se cubran los gastos de la nación.

Notable es este documento porque nos muestra cómo Morelos, a pesar de tener menor instrucción que otros caudillos insurgentes, fué el que mejor comprendió los problemas nacionales adelantándose en muchas cosas a su tiempo, debido a su clarividencia y gran sentido práctico. El quería la Independencia absoluta, la igualdad absoluta entre todos los ciudadanos, y aún apuntaba en su programa ideas socialistas, como lo eran el reparto de las riquezas.

Una vez instalado el Congreso eligió generalísimo y encargado del poder Ejecutivo, al mismo Morelos, dándole el tratamiento de "Alteza", pero él por modestia, lo substituyó con el de --- "Siervo de la Nación".

El primer asunto de que se ocupó el Congreso fue redactar el acta de Independencia, suprimiendo ya el nombre de Fernando -- VII en todos los documentos oficiales.

Las tendencias socialistas e igualitarias que hemos visto apuntar en el programa político de Morelos, se ven confirmadas en varios decretos por él expedido poco después. Así en uno de ellos se previene que todos trabajen, "para comer el pan con el sudor de su rostro", (encontramos aquí una tercera medida social en bien del hombre trabajador, o sea el obrero). Que en todos los pueblos se alistén en el ejército la mitad de los hombres útiles, y los restantes se adiestren en el manejo de las armas sin distinción de clases, y en otro declara extinguidas las deudas de los ameri-

canos en favor de los europeos.

En uno de sus escritos, titulado: "Medidas políticas que - deben tomar los jefes de los ejércitos americanos etc." Se expresa Morelos de esta suerte: Deben considerarse como enemigos de la Nación y adictos al partido de la tiranía, todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, criollos y gachupines, por que estos tienen autorizados sus vicios y pasiones en el sistema de legislación europea."

Para remediar estos males, dispone que se despoje de sus bienes a los acomodados repartiéndose tales bienes entre los pobres y la caja militar, (una cuarta medida de carácter social en bien de la clase desvalida). Que se derriben los edificios y se quemen los archivos, "Porque para reedificar es necesario destruir", y que se fraccionen las grandes haciendas, "Porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos puedan subsistir con su trabajo e industria, y no en que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas, esclavizando a millares de gentes para que cultiven por fuerza en la clase de gañanes o esclavos, cuando pueden hacerlo como propietarios de un terreno limitado, con libertad y beneficio suyo y del pueblo". (queriendo lo o no ya se estaba adelantando en su tiempo y siempre en beneficio de la clase necesitada a lo que conocemos actualmente con el nombre de Reforma Agraria, y que a pesar de los muchos esfuerzos de cada gobierno no hemos podido lograr una verdadera Reforma Agraria, por los malos y falsos colaboradores de cada régimen gubernamental, pero que afortunadamente y con desición y sin distinción de personas influyentes o no (entiendase funcionarios y autoridades). Se esta llegando a la realización de un anhelo que será en bien de todos los trabajadores del campo), acabando de una vez por todas con los grandes latifundios que se encuentran en manos de unos cuantos poderosos.

No contento con esto, en las sugerencias que dió para la Constitución de Apatzingan, como hemos visto, pide que el Congreso dicte leyes que moderen la opulencia y la indigencia de tal suerte que aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto.

Como se vé, Morelos, adelantándose, a su época, comprendió que los problemas del país eran más bien económicos que políticos, y que aunque esta Constitución su vigencia fue muy precaria, que se puede decir no tuvo vigencia, pienso yo que los mismos Constituyentes del 57 y aún los del 17 tomaron mucho de lo que la Constitución de Apatzingan contenia y que con orgullo podemos asegurar que un hombre con menos visión que otros dió a nuestro pueblo

en esa época y la nuestra un régimen de seguridad social muy nuestro. (5).

"No se recoge el bien sembrando el mal,  
Mantente atento al temor de convertirte en mendigo  
No llenes tu corazón con los bienes de los otros,  
No muerdas tu pan delante del que está de pie y  
ayuno ante tí.

Se sabe de antemano que el hombre puede convertirse mañana en lo que hoy es. Pero el pan es estable para el que procede fraternalmente. Recuerda, si te diriges a la Divinidad, que el incienso de las obras constituye el más bello acto de adoración,".

Enseñanzas del Escritor ERI a su hijo,  
año 15 a. d. Cristo.- Zúñiga Cisneros.-Seguridad Social y su Historia.- Página 137.- México.

#### PARTE HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

##### EPOCA CONTEMPORANEA.

En páginas anteriores ya vimos al tratar la época tanto Colonial como Independiente y sin tratar de entablar polémica alguna con las aseveraciones que al respecto hace el distinguido Maestro Mario de la Cueva al decir que la Seguridad Social en México no tuvo ningún antecedente sino hasta después de la Revolución, - pero pienso yo con todo lo anteriormente anotado, que si hubieron dichos antecedentes; aunque estos hayan tenido carácter meramente religioso y después particular o privado. (6)

Investigando antecedentes, los estudiosos de la materia -- han encontrado que en nuestro país hubo preocupaciones sociales -- desde la época prehispánica, basta citar que en la organización -- politico-social Azteca, el "Calmecac", era la Intitución donde se daba preparación al hombre desde su niñez, hasta convertirlo en -- Sacerdote o formidable guerrero.

---

(5).- Alfonso Toro.- "HISTORIA DE MEXICO INDEPENDIENTE".- 4a. Edición.-Editorial Patria.- Méx. 1946 Pág. 63 -- en adelante.

(6).- Mario de la Cueva.- "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO".- Editorial Porrúa.- 10a. Edición.- Méx. 1970. Págs. 187 tomo II.

También vemos y que este sea como otro antecedente más, -- que el despojo que la Conquista hizo de los indios hasta dejarlos en la indigencia, hizo que algunos hombres de buena voluntad se preocuparan por remediar sus necesidades, como fueron: Fray Pedro de Gante, Fray Juan de Zumárraga, Don Vasco de Quiroga y que fue de todos los citados al que por su gran obra en favor de los indios y como fundador de Colegios y Hospitales --Pueblos, al que dedique más espacio.

Es así como la historia nos enseña, con experiencia de siglos, que se constituyeron infinidad de instituciones con el propósito de resolver a fondo los problemas de la "Inseguridad de -- las clases más débiles y necesitadas de los pueblos en general, -- como fueron las Cofradías, Cajas de Socorros, Sociedades de Seguros Mutuos, los Montepíos, Sindicatos Profesionales Cajas de Ahorros, Cooperativas, Cajas Populares de Crédito etc. etc.

Claro esta y puede asegurarse que estas tesis iniciales de protección, durante su basta experimentación y desarrollo, demostraron evidentemente su ineficacia para resolver en forma satisfactoria el problema esencial de garantizar al hombre y a las comunidades una supervivencia libre del Monstruo más temible de todos los pueblos como es la "Inseguridad", claro faltaba el elemento principal a estas buenas intenciones como era el aspecto técnico y económico, lo que obligó a una revisión general de todas las técnicas de protección experimentadas con anterioridad, para dar como lo veremos más adelante a un nuevo sistema. (7)

#### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA INICIACION DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO DENTRO DE LA EPOCA CONTEMPORANEA.

La gran revolución industrial de los siglos XIX y XX, transformó al mundo, de una sociedad agrícola relativamente sencilla a una sociedad compleja y altamente industrializada, que si bien es cierto que aportó infinitas posibilidades para elevar los niveles de vida y el índice de "Bienestar Social", también es verdad que trajo consigo nuevas oportunidades para la opresión y los abusos.

---

(7).- EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO, desarrollo, situación y modificaciones en sus primeros 25 años de acción.- Méx. 1968.---- S.N.T.S.S.- Págs. 15 en adelante.- Hemerobiblioteca del Centro Interamericano de Seguridad Social.

En la medida en que los sistemas de producción industrial se mecanizaron, incrementando las actividades fabriles, la inseguridad aumentó, al multiplicarse la intensidad y la importancia de los riesgos; el número de trabajadores asalariados creció hasta abarcar grandes sectores de la población cuyo porvenir dependía exclusivamente de su salario y de la conservación de su trabajo.

Diferentes organismos ensayaron técnicas y procedimientos diversos en su afán de garantizar la supervivencia del hombre, liberándolo de la "Inseguridad", a que siempre ha estado expuesto.- (8).

La necesidad de la implantación de los seguros sociales en México se expresó en los programas libertarios y reformistas de los precursores de la revolución. Aún sin que los seguros sociales tuvieran una configuración precisa en las masas populares de aquellos lejanos días, ellos constituían una aspiración, un anhelo de la población trabajadora. Por ello los Constituyentes reunidos en Querétaro los de 1916 y 1917 dieron forma legal a estas aspiraciones en la Fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución al establecer que "se considera de utilidad social; el establecimiento de Cajas de Seguros Populares de Invalidez, de vida, de Cesación involuntaria del trabajo, de Accidentes y de otras -- con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular. (9).

Derivadas de estas condiciones, ha sido constante la preocupación del régimen emanado de la Revolución Mexicana por la expedición de normas legales que establezcan el Seguro Social. Desde el año de 1917, el C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, expuso en un mensaje dirigido al mismo Congreso, que con las Leyes protectoras de los elementos obreros y con la implantación legal del Seguro So-

---

(8).- JUAN BUILLAUMIN BENITEZ.- "EL SEGURO SOCIAL".- Coordinador del Dpto. de Estadística del I.M. S.S. Méx. 1971.- Págs. 4 y 5.

(9).- SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.- Doctrinas, Servicios, Legislación, Información y Estadística.- Editado por el I.M.S.S.- Por el Lic. BENITO COQUET.- Méx. 1971.- Pág. 1.- Hemerobiblioteca del Centro Interamericano de Seguridad Social.

cial, las Instituciones Políticas de México cumplirían su cometido atendiendo satisfactoriamente a las necesidades de la sociedad.

La Fracción XXIX del artículo 123 Constitucional fue reformada en el año de 1929, en los siguientes términos: Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: Seguros de Invalidez, de vida de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos".

### LA CONSTITUCION DE 1917.

Los Constituyentes de 1917, no obstante su gran visión, no tenían una concepción exacta de lo que era la "Seguridad Social", entonces se abordaba esta cuestión vital sobre ideas vagas e imprecisas, fue necesario el transcurso del tiempo para aclarar conceptos y determinar propósitos, que coronaron sus anhelos y consagraron sus más caros pensamientos.

Al terminar la lucha armada de la Revolución de 1910, se inició en el país una época de prosperidad en todas las actividades económicas. Este resurgimiento industrial y comercial se reflejó en aumento del número de trabajadores, personas que disponen sólo del salario diario para su sustento y el de sus familiares. La magnitud de este desarrollo ascendente, multiplicó lógicamente los riesgos a que esta sujeta la población trabajadora. Estos fenómenos, ya bastante ostensibles en la etapa inmediata que siguió a la lucha armada, constituyen la causa de dos hechos que se derivan de entonces:

Primero.- Para disminuir las consecuencias económicas derivadas en los riesgos a que está sujeta la población trabajadora, se organizan en la República diversas sociedades mutualistas, que algunas evolucionan hacia formas de organización sindical y otras continúan viviendo precariamente como tales, y

Segundo.- En la organización jurídica de la República se engendran transformaciones importantísimas; al aprobarse la Constitución de 1917 se declaró en la citada Fracción XXIX de su artículo 123:

Se consideran de utilidad Social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, para lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole-



para infundir e inculcar la previsión popular".

DON VENUSTIANO CARRANZA.

En las dos décadas que siguieron a la Revolución Mexicana, la promulgación de una ley del Seguro Social había constituido un verdadero clamor nacional; Don Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder en 1917 decía: que sólo mediante la implantación legal de un régimen de Seguros Sociales las instituciones políticas de México cumplirían su cometido atendiendo satisfactoriamente a las necesidades del pueblo.

Por eso se consagran fervientemente anhelos de los gobiernos emanados de la revolución en la Fracción XXIX del artículo -- 123 Constitucional, que declaró de utilidad pública la expedición de una Ley del Seguro Social.

EL PRESIDENTE GENERAL ALVARO OBREGON.- En 1921, el gobierno del General Alvaro Obregón elaboró el Primer Proyecto de Ley del Seguro Social, que, aunque no llegó a promulgarse, tiene en su favor el mérito de haber servido para canalizar una corriente de opinión favorable en torno al Seguro Social. Fué tal el interés que tuvo el General Obregón por la expedición de esta Ley, que en el bienio 1927-1928, durante su segunda campaña política para Presidente de la República, adquirió el compromiso de promulgar una Ley del Seguro Social capaz de garantizar los intereses de la población económicamente débil. Pero este programa no llegó a realizarse, por que el Presidente electo fué asesinado. Sin embargo, la corriente de opinión gestada durante esta campaña presidencial cristalizó posteriormente en unas bases generales elaboradas en el año de 1929 que sirvieron para reformar la Constitución y hacer predominar la idea de obligar a trabajadores y patrones a depositar en un Banco del 2 al 5 % del salario mensual, para entregarlo posteriormente a los obreros en cuyo beneficio se creaba.

En el segundo semestre de 1929, en el discurso del Sr. Lic. José Vasconcelos en la Convención Antirreleccionista, en su carácter de precandidato a la Presidencia de la República, al referirse a la trascendencia del Seguro Social, manifestó: "Hay que dedicar empeño preferente y organizar la Prevención Social, a fin de dar a todos los hombres que trabajan seguridad económica para ellos y los suyos, creando una institución nacional de Seguros -- que cubra en lo posible todos los riesgos físicos o económicos -- que agotan la capacidad adquisitiva del trabajador o la vuelven insuficiente para cubrir sus necesidades vitales".

EL PRESIDENTE INGENIERO PASCUAL ORTIZ RUBIO.- El 27 de Enero de 1932, durante su gobierno, el Congreso de la Unión expidió-

un decreto otorgando facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para que, en un plazo que terminaba el 31 de agosto de ese mismo año, expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, pero - desgraciadamente también esta autorización fue frustrada por la - precipitación de importantes acontecimientos políticos que cambian con ese gobierno.

En los años posteriores, la promulgación de la Ley Federal del Trabajo incrementó los conflictos obrero-patronales, haciendo cada vez más imperiosa la promulgación de una Ley del Seguro Social, así lo demuestra el hecho de que, en diferentes reuniones - de trabajadores y de patronos, se haya determinado pidiendo al Estado la implantación inmediata de un régimen de Prevención que garantizara los derechos de los trabajadores consignados en la Ley Federal del Trabajo y en los Contratos Colectivos.

EL PRIMER PLAN SEXENAL, 1934 - 1939.- El problema del Seguro Obrero despertaba una discusión pública, que llenaba de entusiasmo e inquietudes a los estudios de estas cuestiones; por eso, en el Primer Plan Sexenal 1934 - 1940 se establece: "Será capítulo final en materia de crédito dar los primeros pasos para la integración de un Sistema de Seguros que sustraigan del interés privado este importante rama de la economía."

EL PRESIDENTE LAZARO CARDENAS.- El período de Gobierno correspondiente al desarrollo del Primer Plan Sexenal, que estuvo bajo la responsabilidad del Sr. General de División Don Lázaro -- Cárdenas, fue sin género de duda, uno de los más activos en la -- discusión del Anteproyecto de Ley; se elaboraron iniciativas en - el Departamento del Trabajo; en el de Salubridad Pública; en la - Secretaría de Hacienda; en la Secretaría de Gobernación y en la - Oficina de Estudios de la Presidencia de la República. Ya en las postrimerías del Gobierno del General Lázaro Cárdenas se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley elaborada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero antes de discutir se impuso como pretexto una nueva revisión que no llegó a realizarse, -- pues el propósito de grandes intereses económicos fue evitar la - promulgación de tal ordenamiento.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES DE SEGUROS.- Por su parte, la -- Ley General de Sociedades de Seguros estableció en su artículo -- VII Transitorio:

"El Ejecutivo de la Unión dictará las medidas complementarias de la Ley que sean procedentes para establecer el Seguro Social".

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- La Ley Federal del Trabajo tampoco ha sido ajena al establecimiento del Seguro, pues en su artículo

lo 305 crea a los patrones la facultad de cumplir las obligaciones emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, - de que el importe del Seguro no sea menor que la indemnización. - El Contrato de Seguro deberá celebrarse con una empresa nacional.

Los armadores de los barcos están obligados a constituir el Seguro a que se refiere el presente artículo, siempre que el contrato lo celebren por tiempo indefinido.

Cuando por causa del patrón no se obtengan los beneficios del Seguro, subsiste la obligación de indemnizar en los términos legales.

EL SEGUNDO PLAN SEXENAL, 1940 - 1946.- Al discutirse el Segundo Plan Sexenal 1940 - 1946, captando la importancia técnica - que implica ejercer acción de continuidad en los estudios básicos que sirven para estructurar un régimen de Seguridad Social, en el artículo 2o. del Capítulo de Trabajo y Previsión Social se estipuló:

"Durante el primer año de vigencia de este plan se expedirá la -- Ley del Seguro Social, que debe cubrir los riesgos profesionales y sociales más importantes, debiendo adoptar el capital necesario para ello la clase patronal y el Estado, y en cuya organización y administración debe intervenir la clase obrera organizada".

EL PRESIDENTE MANUEL AVILA CAMACHO.- En el período más álgido de la jornada cívica (1939 - 1940), para elegir Presidente de la República, los dos programas de los grupos políticos contendientes, tenían postulados en torno de la promoción del Seguro Social, pues la política sindical de los últimos años no era suficiente para garantizar a los trabajadores el pleno goce de sus derechos. Los Contratos Colectivos, que otorgan mayores ventajas a los trabajadores habían sido firmados bajo la presión intensa de la HUELGA, o, con la amenaza inmediata de colgar en la puerta de la fábrica la bandera rojinegra, pero los obreros no siempre estaban en esa actitud para exigir el cumplimiento del Contrato y sucedía en la práctica que el obrero acostumbrado por tradición al déficit de su salario vital, se conformaba ante la modesta e ilusoria conquista obtenida en el contrato colectivo y no exigía para garantizar sus nuevos derechos las reservas económicas correspondientes.

Por su parte los patrones, siempre dispuestos a cancelar - cada dos años las prestaciones concedidas en los contratos de trabajo, o con la esperanza inmortal de mejores condiciones políticas que les permitieran evadir totalmente el cumplimiento de sus

obligaciones, tampoco se interesaron en construir las reservas económicas para garantizar el cumplimiento de los Contratos Colectivos. Este giro al descubierto colocaba a la producción en un estado constante de alarma, por la desconfianza que engendra en cada momento la probable o aparente insolvencia de las empresas, y el propósito invariable de eludir un compromiso o simplemente la incertidumbre que implica confiar las contrataciones a la buena o mala fé de los empresarios. Este agudo problema levantó una ola de agitación en la última contienda y el Sr. Presidente de la República, General de División Don Manuel Avila Camacho, compenetrado del clamor popular y del contenido social de la Ley Federal del Trabajo y de los Contratos Colectivos, en el mensaje leído ante el Congreso de la Unión el día 10. de Diciembre de 1940 al hacerse cargo de la Primera Magistratura de la Nación expresó: "Este acto de mi administración anunciado el día en que me hice cargo de la Presidencia de la República, constituye una clara manifestación del empeño que mi Gobierno ha resuelto dedicar a la solución de los problemas obreros-patronales, pues me hallo personalmente convencido de que sólo desarrollando con eficacia y espíritu de servicio social la política del trabajo que nos marcan las leyes en vigor, será posible hacer más estable y duradero el fluctuante equilibrio que existe entre ambos factores de la producción.

La Secretaría del Trabajo fué dotada de una competencia más amplia de la que tenía el Departamento del Trabajo y esto se ha utilizado para dar impulso, principalmente a los servicios de Previsión Social, de protección de vida: Proyecto de Ley del Seguro Social, Colonias Obreras, combate del vicio y lucha contra el desempleo.

Al organizarse la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la antigua Sección de Seguros Sociales que funcionaban en la Oficina de Previsión Social; se elevó a la categoría de Departamento de Seguros Sociales y el 10. de Febrero de 1941, empezó a funcionar como tal. En los primeros meses de ese mismo año el Departamento terminó la elaboración de un Anteproyecto de Ley del Seguro Social que, fue sometido a la consideración del Sr. Presidente de la República, como material básico de estudio a discusión en la elaboración de un proyecto definitivo.

#### SINTESIS JUSTIFICATIVA.

Todos los intentos para establecer un régimen integral de Seguridad Social tuvieron una gran justificación o razón de ser; en aquella época se elaboró un Cuadro General, al que se dió amplia publicidad, exponiendo los argumentos de orden económico so-

cial y político, que debían esgrimirse para defender la tesis tendiente a promulgar la ley del Seguro Social.

a).- RAZONES DE ORDEN ECONOMICO.

- 1).- Con los fondos del Seguro Social la Nación podrá ayudarse para integrar su economía con recursos genuinamente mexicanos:
- 2).- Las reservas técnicas y los créditos del Seguro Social constituirán una fuerza económica poderosa para consolidar la situación financiera de las instituciones -- creadas y promovidas al amparo de las ideas que engendraron la Revolución Mexicana;
- 3).- El país necesita recursos para extender un crédito e impulsar el desarrollo de sus líneas industriales más indispensables para completar su régimen económico;
- 4).- La República atravezaba por un período de inflación monetaria, que era preciso evitar, retirando dinero de la circulación, mediante las reservas matemáticas que se forman con el Seguro Social, recomienda que éste, para proyectarse hacia el futuro con mayor probabilidad de éxito debe establecerse con datos obtenidos en los períodos álgidos de crisis, tomando en consideración naturalmente suficientes márgenes de seguridad para compensar las devaluaciones a que están expuestas las reservas económicas del Seguro Obligatorio.
- 5).- En México era y es tradicional el concepto de que la industria no se desarrolla por el infraconsumo de la población, y éste no puede aumentarse por el bajo nivel de los salarios, los que tampoco están en condiciones de elevarse por la baja capacidad económica de la industria. Este es un círculo vicioso que se romperá con el aumento del poder adquisitivo de la población trabajadora, que procura lógicamente la derrama de los beneficios del Seguro Social.
- 6).- Con el funcionamiento de un régimen de Seguro Social eficiente se conseguirá un incremento en el rendimiento del trabajo, en el volumen de la producción y en el poder adquisitivo de la población trabajadora.
- 7).- La Implantación del Seguro Social Obligatorio es motivo de orden y de tranquilidad pública, las aportacio-

nes que hagan al seguro las empresas serán cantidades fijas que permitirán hacer provisiones, planteando -- con relativa seguridad la organización financiera de las empresas.

b).- RAZONES DE ORDEN SOCIAL.

- 8).- El Seguro Social constituye el medio más eficaz de la previsión para disminuir los altos coeficientes, morbilidad, mortalidad y mendicidad, tan agudos en México.
- 9).- Tiene como función fundamental, el Seguro Social, reducir los efectos económicos derivados de los siniestros a que está sujeta la población económicamente débil y su establecimiento implica ayuda al trabajador en la invalidez, en la vejez, en la muerte y en los períodos de enfermedad;
- 10).- El Seguro constituye un medio poderoso para elevar el nivel social de la población obrera e incrementar su índice de paz y de bienestar Social pues constituye un valioso auxiliar para mejorar cualitativa y cuantitativamente la riqueza humana de la nación, y.
- 11).- En 60 naciones se ha extendido vertiginosamente el Seguro Social y es urgente que México se coloque a la altura de este principio civilizador universal.

c).- RAZONES DE ORDEN POLITICO.

- 12).- El gobierno de la República necesita cumplir con los compromisos adquiridos en la Fracción XXIX del artículo 123 Constitucional; en el artículo VII Transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros; en el artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo, en el artículo 22 de Capítulo de Trabajo y Previsión Social del Seguro, En el Plan Sexenal y en el Considerando Sexto del Acuerdo Presidencial de 2 de junio de 1941;
- 13).- Es preciso establecer el Seguro como medio tranquilizador en las relaciones obrero-patronales y satisfacer las ansias de estos dos factores de la producción, que en diferentes reuniones han llegado a concluir pidiendo al Estado la implantación inmediata del Seguro Social. Nunca debe olvidarse que "la paz tiene su ma-

por garantía en la justicia social".

- 14).- México, como miembro de la Oficina Intenacional del - Trabajo, ha suscrito los convenios y recomendaciones - aprobadas en las Conferencias Internacionales, y aunque el Congreso Mexicano ho había ratificado la aprobación de muchos de estos convenios, no deja de constituir una obligación moral para la nación atender -- las múltiples recomendaciones y convenios que insistentemente venía haciendo la O.I.T.;
- 15).- La Ley Federal del Trabajo constituye un Código mínimo que ha sido rebasado en muchos puntos por los Contratos Colectivos de Trabajo, los cuales se revisan - cada dos años, provocando gran agitación obrero-patrol. Estos conflictos terminan generalmente contratando prestaciones utópicas, porque como no se obligaban a las empresas a integrar las reservas técnicas de garantía correspondientes, en el momento de exigir el - cumplimiento, siempre alegaban incapacidad económica- para cumplir con las obligaciones contraídas. En estas condiciones, era urgente establecer el Seguro Social para descargar de muchas prestaciones a los Contratos Colectivos, garantizando los derechos adquiridos por los trabajadores, y.
- 16).- Las condiciones políticas engendradas por la Segunda-Guerra Mundial, han establecido en la Carta del Atlántico la obligación de las naciones a velar por la seguridad de los pueblos y a eso tiende la Reforma del-General Don Manuel Avila Camacho en México; El Plan - Beveridge en la Gran Bretaña; el Plan del Dr. March - en el Canadá; el Plan de los Estados Unidos de América; la Reforma gestada en Brasil, Argentina y Australia.

Después de superar miles de problemas el susodicho Anteproyecto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social pasa por -- fin para su estudio y revisión a las Cámaras de Diputados y Senadores y viendo estos que ya no debe retrasarse más tan necesaria- iniciativa es aprobada al fin, naciendo así por primera vez en México pero ya con bases fijas y para bien de la colectividad forma da por la clase trabajadora económicamente débil.

#### EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

BREVE RESEÑA DE SU FORMACION.- El Sr. presidente de la República General de División Don Manuel Avila Camacho, en ejercicio-

de las facultades que le confieren los artículos 114 y lo. Transitorio de la Ley del Seguro Social, en acuerdo tenido con el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Lic. Ignacio García Téllez, designo, con fecha cuatro de enero de 1943 al Sr. Lic. Vicente -- Santos Guajardo (quien era Subsecretario del Trabajo) Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

CONSEJO TECNICO. - El primer Consejo Técnico, nombrado también con esa misma fecha por el Sr. Presidente, quedó integrado por el Sr. Lic. Antonio Carrillo Flores y el Dr. Alfonso Díaz Infante como representantes del Ejecutivo, Federal; Sr. Emilio Azcárraga y Sr. Lic. Agustín García López, como representantes del -- Sector Patronal y los Señores Francisco J. Macin y Reynaldo Cervantes Torres, como representantes del Sector Obrero.

FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACION. - Los Funcionarios del Instituto Mexicano del Seguro Social empezaron a estudiar el programa de organización, elaborado previamente por la Secretaría del Trabajo y en su primer reunión de Consejo, verificada el día 22 de enero de 1943, quedó aprobada e integrada la organización administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social:

FUNCIONARIOS DEL I.M.S.S.-

Secretario General, Miguel García Cruz.

Jefe del Departamento de Difusión y Estadística, Albino Zertuche-Carrillo Jr.

Jefe del Departamento de Contabilidad y Caja, Sr. Alfonso Sotomayor.

Jefe del Departamento Legal y de Estudios Económicos Lic. Luis Madraza Basauri.

Jefe del Departamento Médico, Dr. Gaudencio González Garza.

Y un Departamento Actuarial, a cargo de tres Ayudantes de Actuariado Social.

FUNCIONAMIENTO DEL I.M.S.S.- El primer problema que se le presentó al Instituto fue procurarse los recursos económicos indispensables para iniciar sus actividades y el Ejecutivo Federal, haciendo uso de las facultades que le confiere el artículo 3o. -- Transitorio de la Ley, adelanto a cuenta de la contribución que le corresponde, la cantidad de un millón de pesos, según acuerdo-presidencial de fecha 31 de diciembre de 1942.

Resuelto los problemas de local y equipo de trabajo, se -- procedió a estudiar la forma de aplicar la Ley para lo cual fue -- preciso reglamentar algunas disposiciones, a fin de explicarlas -- con mayor amplitud y facilitar su interpretación. Este reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1943.



OBLIGATORIEDAD DEL SEGURO SOCIAL.- Con fundamento en el artículo 2o. Transitorio de la Ley se expidió también un Acuerdo -- Presidencial con fecha 15 de mayo de 1943 que declara obligatorio la implantación del Seguro Social en el Distrito Federal a partir del 1o. de enero de 1944, para lo cual, se empezó la afiliación - de patrones y de trabajadores el 12 de julio de ese mismo año. Esos trabajos de Afiliación en el Distrito Federal revelaron hasta el día último de Octubre las siguientes cifras:

INSCRIPCION DE LOS PATRONES.- 25,081

INSCRIPCION DE TRABAJADORES.- 260,500

Se imprimió gran celeridad a este registro general a fin - de hacer posible el cobro de aportes sobre los seguros de vejez, - invalidez y muerte con fecha 1o. de enero de 1944.

El Instituto estudió con toda minuciosidad la posibilidad de utilizar el equipo médico - social existente, para suministrar las prestaciones que estipula el Seguro de Riesgos Profesionales - y el de Enfermedad General y Maternidad; pero ante los vicios con gémitos al mercado libre de la medicina y a la mala calidad de -- ese equipo, se decidió iniciar en el Distrito Federal un vasto -- programa de construcción de Hospitales con capacidad para 3,000.- camas. Se tuvo el proyecto de construir una gran Unidad Hospitala - ria con capacidad para 1,100 camas y cuatro Hospitales con capaci - dad para 350 camas cada uno y un Hospital para tuberculosos con - capacidad para 750 camas. Con este equipo médico - social, se pen - saba suministrar servicios médicos a los asegurados y a sus benefi - ciatarios.

Solamente en la instalación de ese equipo médico, el Insti - tuto pensaba gastar durante el bienio de 1944 - 1945, la cantidad de cuarenta y ocho millones de pesos. El propósito era tener lis - tas todas esas Unidades Hospitalarias antes de empezar a cobrar - los aportes para los seguros de reparto, o sean riesgos profesiona - les, enfermedad y maternidad.

El Instituto Mexicano del Seguro Social trabaja activamen - te para prepararse y sentar todas las bases técnicas de adminis - tración que le permitieran extender la aplicación de la ley del - Seguro Social a todos los centros industriales de la República; - pero acontecimientos posteriores en la administración hicieron va - riar ese plan original y establecieron nuevas causas en la políti - ca a seguir.

Por todo lo anteriormente visto en este primer capítulo y - en su parte correspondiente a la época contemporánea nos damos --

cuenta que el cometido de la Constitución de 17 en su artículo 123 Fracción XXIX apartado "A" se ha hecho realidad aunque todavía queda mucho por hacer, para que en un futuro no muy lejano, el Seguro Social sea y consolide su más caro anhelo y que es proteger en forma general a todos los trabajadores tanto del campo como los de la ciudad, asalariados y no asalariados. Y todo esto gracias al mandato Constitucional y al esfuerzo de hombres que se preocuparon llegando a cristalizar un ideal como lo fueron entre otros dos revolucionarios honestos como lo fué Don Manuel Avila Camacho entonces - Presidente de la República y el Lic. Ignacio García Téllez. (10)

REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1944 a 1970

Decreto Publicado en el Diario Oficial.- 24 de Noviembre de 1944.						
"	"	"	"	"	.- 11 de Abril	de 1945.
"	"	"	"	"	.- 4 de Agosto	de 1945.
"	"	"	"	"	.- 31 de Diciembre	de 1947.
"	"	"	"	"	.- 28 de Febrero	de 1949.
"	"	"	"	"	.- 31 de Diciembre	de 1956.
"	"	"	"	"	.- " "	" " 1959.
"	"	"	"	"	.- " "	" " 1965.
"	"	"	"	"	.- " "	" " 1970.

(10).- García Cruz Miguel.- "LA SEGURIDAD Social.- Bases, Evolución, importancia: Económica, Social y Política.- Méx., -- 1956.- Págs. 231 a la 241 y de 266 a la 267.- Hemerobiblioteca del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.- Unidad Independencia.

## C A P I T U L O II

### BASES JURIDICAS

- 1).- CONCEPTO JURIDICO.
- 2).- ORGANISMO DESCENTRALIZADO.
- 3).- SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

"El sistema de gobierno mas perfecto, es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

SIMON BOLIVAR

LAS BASES JURIDICAS.- Del Seguro Social se encuentra precisamente en la Constitución y en su artículo 123, Fracción XXIX en su apartado "A", lo que lo hace una Institución legalmente reconocida - por el Estado y sus leyes respectivas.

CONCEPTO JURIDICO

El concepto Jurídico que se tiene del Seguro Social es por - demás complejo, por eso es preciso limitarlo, en su contenido y en sus alcances, por lo mismo ha sido mal entendido, confundiendose en nuestros días con la expresión mucho más general de "Seguridad Social", ésta es el todo; es, se puede decir, la materialización de - la Política Social tomada en su conjunto.

La Seguridad Social no se inspira ni se basa en los moldes - del Seguro Privado. La Seguridad Social es factor de progreso, de - paz y bienestar para los pueblos. Los países Americanos al institucionalizarla cumplen con este postulado que implica su mejor política de integración económica y de Justicia Social.

Si nuestro tema de estudio es el "Seguro Social" como una -- Institución para la Seguridad Social y el Bienestar Familiar. Luego entonces hay que acentar sus bases jurídicas de que está investido.

Son muchísimas las definiciones que se han propuesto y dado - a la vez para precisar el concepto jurídico de lo que es el Seguro - Social no solo en nuestro país, sino en todo los países del mundo, - aun en aquellos que tienen una tradición de bastantes años en la -- práctica de ese régimen.

Son muchas las definiciones que hay al respecto, ya que di - cho concepto es de difícil captación y precisión, y lo es, porque en la institución mencionada intervienen hechos o fenomenos de diferen - te naturaleza; económicas sociales, jurídicas y técnicas. Así tene - mos que el economista lo entiende como una función económica; el so - ciologo y el Estadista hable de él contemplandolo dentro del campo - de sus actividades, como una solución o como una parte de la solu - ción a los problemas sociales; el técnico lo define como simple pro - blema financiero y no se diga del mismo patrón elucivo y el lider -

demagogo, que lo interpretan a su modo y el Jurista y que es lo -- que más nos interesa entender, lo define como un contrato (pero en este caso el Seguro Social es una institución de carácter obligatorio, luego entonces no hay manifestación de voluntades característica o elemento esencial en todo contrato), ya que sabemos que el Contrato es un acuerdo de voluntades para crear o transmitir derechos y obligaciones.

La multiplicidad de definiciones procede del vicio en que -- se incurre al considerar al Seguro Social como una Institución económica, Social, Jurídica o Técnica; explicándolo por eso en una -- forma parcial e incompleta, no constituyendo, realmente, una verdadera definición del concepto mencionado, ya que definición es la -- proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de una cosa material o inmaterial gramaticalmente hablando.

Una buena definición debe contener un género aproximado y -- una diferencia específica, dentro de una expresión concreta y corta.

Dentro de esta multitud de definiciones mencionaremos sin embargo a lo anteriormente dicho algunas de ellas pero antes vamos a entender que es el Seguro Social en su acepción general.

DEFINICIÓN DEL SEGURO SOCIAL EN SU ACEPCION GENERAL.- El Seguro Social es un sistema destinado a defender la economía del -- obrero protegiendo el salario y poniéndolo a cubierto de las disminuciones que puede sufrir por la multitud de riesgos a que este se haya constantemente expuesto en el desempeño de sus labores, riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico, que maneja o por las condiciones del medio en que actúa. Si tales amenazas se realizan causando accidentes o enfermedades, el Seguro Social viene a -- reparar sus consecuencias evitando la destrucción de la base económica de la familia, la que sin Seguro Social se produciría fatalmente.

(11) El Maestro Mario de la Cueva en su obra "El Derecho Mexicano del Trabajo", nos da las siguientes definiciones del Seguro Social, diciendo:

El Seguro Social es el instrumento jurídico del Derecho -- Obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o benefi--

(11) Benito Coquet.- Ob. Cit. Méx. 1964.- Págs. 160 y 161.

ciarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social.

También nos dice el Maestro citado que: El Seguro Social es la parte de la Previsión Social obligatoria que, bajo la administración o vigilancia del Estado tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución o capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales o sociales a que están expuestos.

Gabriel Bonilla Marín en su "Teoría del Seguro Social", publicada en México el año de 1945, define a esta Institución como un Seguro Colectivo, establecido por el Estado para atender a necesidades de ciertas clases sociales nacidas por pérdida, disminución o insuficiencia del salario.

Umberto Brosi y Ferruccio Pergolezi citados por el Maestro Mario de la Cueva en su obra mencionada dan la siguiente definición del Seguro Social: "Con el nombre de Seguro Social, se acostumbra designar a la providencias o provisiones, impuestas en la actualidad por la Ley, con las cuales y siguiendo las formas del Instituto del Seguro Privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado (que siempre es una persona para la cual el trabajo constituye la fuente única y principal de subsistencia), queda éste garantizado contra los acontecimientos que disminuyen o suprimen la capacidad de trabajo, mediante la prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen". (12)

Tanto una definición como la otra, reconocen que el Seguro Social sigue para su funcionamiento, un mecanismo semejante al del contrato del Seguro Privado. La definición nos muestra claramente que el objeto primordial es el de proteger a la clase económicamente débil, en este caso al trabajador, ya que éste con lo único que cuenta como fuente de ingreso es su salario a cambio de su trabajo diario.

El artículo 8o. de la Nueva Ley Federal del Trabajo vigente dice: "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado".

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u

(12) Mario de la Cueva.- Ob. Cit. págs. 190 y 191.- Tomo II.

oficio.

El distinguido Maestro Dr. Alberto Trueba Urbina, hace una crítica a dicha definición dada por la presente ley diciendo: "la disposición es repugnante porque discrepa del sentido ideológico -- del artículo 123 de la Constitución de 1917 y especialmente de su mensaje. Con toda claridad se dijo en la exposición de motivos del proyecto del artículo 123, que las relaciones entre trabajadores y patrones serían igualitarias, para evitar el uso de términos que -- pudieran conservar el pasado burgués de "Subordinación" de todo el que prestaba un servicio a otro. Si el trabajo es un derecho y un deber social, es absurdo que para caracterizar la naturaleza del trabajo se tenga que expresar que ese trabajo debe ser "subordinado". -- Por otra parte, el concepto de subordinación se consideraba como un resabio de aquella vieja autoridad que tenían los patrones sobre -- los trabajadores, recuerda el contrato de trabajo del derecho civil y las locatios donde el patrón era el amo, en tanto que el trabajador un esclavo un subordinado. Los autores modernos de derecho del trabajo desechan el concepto de "subordinación" para caracterizar -- el contrato o relación laboral. El concepto de "subordinación" se -- inspira en el artículo 2578 del Código Civil de 1871. "La obligación que tiene el trabajador de prestar un servicio eficiente, no en -- tra subordinación sino simplemente el cumplimiento de un deber. En -- términos generales, trabajador es todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración".

No es propósito personal, ya que el tema de la presente tesis no lo exige hacer un estudio analítico de lo que es trabajador, patrón y Estado, únicamente dejaremos enmarcados dichos conceptos -- ya que son elementos de un tema que sí estamos estudiando y que es: el Seguro Social.

La Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada Edición Porrúa de 1972, nos dice en su artículo 10 respecto del Patrón: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios -- trabajadores".

"Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, -- utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquél, lo será también de estos".

Francisco Porrúa Perez, define al Estado de la siguiente manera: El Estado es una sociedad humana, asentada de una manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder sobe -- rano que crea, define y aplica un orden jurídico, que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus compo -- nentes".

Después de haber estudiado las anteriores definiciones dadas

por el criterio de distintos autores ya citados, mencionaremos una última que en opinión muy personal y después de analizar cuidadosamente sus elementos integrantes creo es la que más se aproxima al contenido que buscamos en un concepto jurídico aceptado.

Aclaro justamente que esta definición no procede de un Economista, ni de un Sociólogo, ni de un Jurista, ni de un Técnico limitado, sino de una persona que dominaba ampliamente todas las actividades teóricas y prácticas del Seguro Social, que estableció las leyes, y la administración de los seguros sociales de 14 países de América y de Europa, autor de numerosos trabajos concernientes a todos los aspectos del Seguro Social, que fue Director de Institutos de Seguros Sociales, Autor Técnico de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y de sus reformas como fue el Profesor EMIL SCHOMBAUM, un Checo que adquirió la ciudadanía mexicana, radicándose en nuestro país por muchos años, es quien con una experiencia de más de 45 años en materia de Seguro Social reconocido internacionalmente nos dice al respecto.

DEFINICION DEL SEGURO SOCIAL QUE NOS DA EMIL SCHOMBAUM.- "El Seguro Social es la parte de la Política Social que se dirige a proteger contra las consecuencias económicas, sociales y de salud de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los riesgos ordinarios dentro del presupuesto de un trabajador -o- de todo ciudadano- fenómeno que con base en los datos de la estadística pueden ser valuados para una colectividad amenazada por los mismos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficiente numerosa y obligada al aseguramiento dictado por una ley.

EL CONCEPTO TRANSCRITO PRECISA EL CONTENIDO DEL SEGURO PORQUE:

- a).- Establece la estructura Social de la Institución, al decir que es parte de la Política Social;
- b).- Señala la intervención de una técnica especial "La técnica actuarial", en la organización y en las labores de las entidades administrativas del Seguro Social, cuando condiciona esa actividad a fenómenos casuales que no pueden ser cubiertos por los ingresos ordinarios dentro del presupuesto de un trabajador, esto es que pueden ser valuados con base en los datos proporcionados por la estadística y que, además, se refieren a una colectividad amenazada por la ley, condición necesaria para que le puedan ser aplicados los principios de la Ley de los Grandes Números;
- c).- Considera una relación económica al fijar como finalidad del Seguro Social la protección contra las conse-



cuencias económicas, sociales y de salud de fenómenos - casuales y, finalmente.

- d).- Establece una relación jurídica al hacer intervenir al Estado en las actividades del Seguro Social, intervención que necesariamente debe apoyarse en un nexo de órden jurídico.

Confirman esas directrices de los Seguros Sociales las resoluciones sobre los fines y las funciones de los Seguros Sociales tomadas en la Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, celebrado en la Habana, Cuba, del 21 de Noviembre al 2 de Diciembre de - - 1939. Convencida - la Conferencia - de que el Seguro Social Obligatorio constituye el medio más racional y eficaz para dar a los trabajadores la Seguridad Sanitaria y económica a que tienen derecho, - y deseosa de contribuir al desarrollo y a la generalización de los Seguros Sociales en los países de América, (los cuales tienen - todos - interés en acrecentar su productividad y en levantar el nivel de vida y el valor biológico de los trabajadores), interpretando el anhelo común de justicia y de progreso social de los países de América, e inspirándose en la reglamentación de los Seguros Sociales - por la O.I.T. (Organización Internacional del Trabajo), sobre la base de una larga experiencia cuidadosamente comprobada, decidió formular la Revolución para expresar los deseos y aspiraciones de los países de América y para intensificar el desarrollo y la orientación de los Seguros Sociales. (14)

#### ORGANISMO DESCENTRALIZADO

Es de Hecho o de Derecho organismo descentralizado el Instituto Mexicano del Seguro Social?.- Para contestar a esta pregunta - es necesario antes y, para fijar bases jurídicas al respecto, estudiaremos primeramente aunque en forma breve pero clara y precisa lo que entendemos por "Descentralización Administrativa".

En principio de cuenta diremos que la Descentralización Administrativa es una de las formas en que se divide la Organización Administrativa siendo la otra la Centralización, aclarando que de lo que hablaremos en este capítulo será ya que así lo requiere el tema de la Descentralización.

(13) Alberto Trueba Urbina.- NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA.-Arts. 8 y 9.-Edit.Porrúa.-15a. Edición. Méx. 1972.-Págs.20 a la 22.

(14) Benito Coquet.- Ob. Cit. Págs. 162 y 163.

EL ESTADO FEDERAL MEXICANO.- Está organizado por el conjunto de las leyes vigentes, -constitucionales y ordinarias-, que regulan la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones públicas nacionales.

Este régimen asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los Poderes y el mantenimiento de los principios democráticos como base de nuestro sistema político.

El Estado, -como expresión de la voluntad del pueblo mexicano-, tiene, en consecuencia, los elementos siguientes derivados de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución:

- 1).- El Estado Mexicano es Soberano. La soberanía es el poder de mando supremo que corresponde al pueblo mexicano. El artículo 39 de la Constitución ordena: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno".

Las entidades federativas son Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. Artículo 40 de la Constitución.

- 2).- El pueblo se constituye en una república. Se llama república al sistema de Gobierno en el cual, el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente por medio de sus representantes. Estos son el Presidente de la República, los Senadores y Diputados, los Gobernadores de los Estados y los Ayuntamientos; que son elegidos directamente y con carácter temporal por el pueblo. Este carácter la diferencia de la monarquía.

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, la república es aristocrática cuando las altas magistraturas del Estado están reservadas a las clases oligárquicas y privilegiadas. La república es democrática, cuando las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos sin distinción. El sistema republicano es un sistema de abajo a arriba, siendo falsas las doctrinas políticas de democracia dirigida o de pseudo-interpretación de la voluntad popular.

- 3).- La república es representativa. En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de representantes legítimos. El Poder Ejecutivo Federal por el Presidente de la República; el Poder Legis

lativo Federal por los Senadores, representantes de los Estados miembros (artículo 56 de la Constitución) y por los Diputados, representantes del Cuerpo electoral (artículo 51 de la Constitución). Durante el receso de las Cámaras actúa con facultades limitadas la Comisión permanente del Congreso de la Unión. (artículo 78 y 79 de la Constitución).

GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA.- El Poder público es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público. El orden, la coordinación y unidad de una sociedad sólo se logra por la acción eficaz de la Administración Pública y la obediencia de los gobernados acatando las órdenes gubernamentales.

La primera tarea importante del poder público es la tarea de Gobierno. Consiste en la dirección y orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste en elaborar mensajes, interpretaciones generales no condicionadas a las leyes, mandatos o actitudes que originan la realización de actividades administrativas con vistas al interés general de la nación o con una determinada proyección internacional.

La segunda tarea importante es la Administración. Ella se encamina a la ejecución de las leyes, en la organización y atención de los servicios públicos y los fines que se encaminen a la satisfacción de las necesidades colectivas. El principio de legalidad domina la vida administrativa y sus actos están sometidos a recursos y revisiones jurisdiccionales.

Gobierno y Administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el Gobierno necesita de la Administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas; y la Administración requiere que el Gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder público es Gobierno y es Administración.

El Gobierno discrecionalmente dirige la vida de la Nación impulsado por motivos e intereses políticos, y su función esencial es velar por el mantenimiento de los preceptos constitucionales. El Gobierno orienta la acción administrativa a manera de un órgano moderado fijando su intensidad. El Gobierno no estimula la tarea de mantener o reformar el orden jurídico de acuerdo con las conveniencias políticas del Estado.

La fuerza material de que dispone el Estado es un medio para asegurar la ejecución o cumplimiento de sus determinaciones. La principal fuerza de que dispone el Estado está en la adhesión de los gobernados que integran la opinión pública y orientan la acción pública de los gobernantes. La fuerza material es necesaria, -

péro es una medida transitoria y de excepción. Un gobierno apoyado en la fuerza es un gobierno inestable y tiránico.

LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA.- La Administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

La administración selecciona el personal técnico y se dirige siempre a proporcionar un servicio eficaz, es decir, a velar -- por los intereses de una comunidad.

El Gobierno es irremplazable e imprescindible si tomamos en cuenta los caracteres reales de una sociedad. La administración en cambio puede suponerse en ciertos aspectos, en manos particulares, como en el caso de los servicios públicos atendidos por empresas privadas y las empresas privadas de participación estatal.

LA FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA.-El régimen de la descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas, que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa.

Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar de la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

"Descentralizar, dice Waline, es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: o sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto".

La descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde, de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

### CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público, para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, sin desligarse de la orientación gubernamental.

LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- Los autores modernos de derecho administrativo siguen criterios diversos para clasificar las formas descentralizadas, como personas jurídicas exclusivamente administrativas.

Unos clasifican los organismos descentralizados en dos grupos otros en cambio en tres:

El Maestro y Dr. en Derecho Administrativo y Teoría del Estado Andres Serra Roja, hace la siguiente clasificación:

- 1).- La descentralización administrativa territorial o Regional, y
- 2).- La descentralización administrativa por Servicio.

El Maestro Gabino Fraga agrega un tercer grupo:

- 3).- La descentralización Administrativa por Colaboración.

DE LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL O REGIONAL.- Responde a una forma democrática en la que las poblaciones tienen una ingerencia determinante, ya que entrega el gobierno de la institución a -- los propios gobernados, que libremente pueden seleccionar los mejores elementos, el más apegado a la región y el que les ofrezca la mayor seguridad, creando con ello un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio.

El Municipio dice Don Carlos García Oviedo, citado por Serra Rojas: Constituye una comunidad de personas - preferentemente de familias - situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad.

Nuestros Municipios son pobres, no tanto por las causas que comúnmente se señalan (heterogeneidad de población, crecida población de indios, etc), sino que son pobres porque jamás se les ha considerado como un poder social.

LA DESCENTRALIZACION TECNICA O POR SERVICIO.- Es una forma de organización administrativa mediante la cual el Poder Legislativo, crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

Esta relación no destruye la unidad del Estado y los vínculos necesarios de control del poder Central y le permite al organismo descentralizado un manejo autónomo, responsable y técnico. (La descentralización técnica o por servicio en nuestro país se inspiró en la organización de los establecimientos públicos franceses).

La descentralización por servicio, responde al ideal de la época dominada por principios técnico-científicos.

La descentralización por servicio atiende a la naturaleza técnica del mismo que exige un organismo autónomo dotado de "Personalidad Jurídica", y un "Patrimonio Propio".

#### ELEMENTOS DE LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.

Los elementos de una institución descentralizada por servicio deben ser definidos con precisión por la ley que organiza el servicio.

El estatuto legal del servicio público descentralizado debe comprender los conceptos siguientes:

- 1).- Por medio de una ley que expide el poder Legislativo se crea una persona jurídica de derecho público a la que se encomiendan fines de interés general.
- 2).- La noción de personalidad jurídica es indispensable para individualizar y fijar la competencia limitada del órgano, pero no es exclusivo del régimen descentralizado, porque existen formas centralizadas a las que se les provee de personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones.
- 3).- La ley debe regular la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y demás actividades propias de su organización.
- 4).- El Estado debe señalar cuales son las relaciones o vinculaciones entre la institución y el Poder Central, porque con ellas se precisa su verdadera naturaleza de órgano descentralizado.

- 5).- Debe el organismo descentralizado procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines y tener el derecho de financiarlos.

Autonomía técnica, no es independencia, por que el Estado refleja sus vinculos con esos organismos, pero se reserva la tutela administrativa con medios eficaces de control para mantener la unidad política.

Estos medios son: Facultad que tiene el Poder Legislativo de modificar la ley respectiva; nombramientos de consejeros, directores, gerentes, personal técnico superior, control de sus presupuestos, revisión de su acción económica.

El Veto que tiene el Poder Central, permite que las instituciones descentralizadas no se aparten de la política general del país y del principio de legalidad. De una manera general, para que opere integralmente la descentralización administrativa se requiere que la autonomía técnica vaya acompañada de la autonomía orgánica.

Después de haber visto la descentralización por servicio, es conveniente estudiar aunque también en forma breve lo que es o se entiende por:

SERVICIO PUBLICO.- Los seres humanos tienen necesidades esenciales que deben satisfacer. La suma de estas necesidades forman las grandes necesidades sociales, cuya atención es cada día más compleja e ineludible.

Algunas de esas actividades son servicios públicos de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa, la policía, los transportes, la actividad educativa y la que es principalmente motivo de estudio de la presente Tesis, la "Seguridad Social".

El Servicio Público como una necesidad colectiva esta atendida por el Estado. El Estado se interesó en estas necesidades sociales, mal atendidas por los particulares, olvidadas por ellos, o que reclamaban la intervención oficial.

De esta manera el Estado vigiló, otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones, primero particulares y luego públicas.

El mundo de las invenciones complicó la vida social y el poder público, se vió obligado, ante el reclamo de nuevas ideas sociales, a abandonar su posición de Un Poder que manda, para convertirse en Un Poder de Garantía, Servicio y Seguridad.

CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.- El citado Maestro Serra Rojas

en su obra "Derecho Administrativo" lo define de la manera siguiente:

"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 sujeta a un régimen de policía (derecho público en general) y por -- ahora, en un régimen de derecho privado en los servicios públicos - concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el público.

En iguales términos Maurice Hauriou define lo que es Servicio Público: "Como un servicio técnico que se presta al público de manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa. De aquí se deducen cinco elementos: el servicio técnico, el servicio regular, el servicio prestado al público, la necesidad pública y la organización pública".

El elemento esencial en las definiciones de Servicio Público o sea, su finalidad, su procedencia, sus características y su regulación, y el que debe mantenerse inalterable, es la noción del interés General, es decir, el interés social para atender una necesidad General y apremiante a cargo del Poder Público, y como ya se dijo anteriormente; cuando el Estado considera que una actividad - privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, por negligencia, abandono, desinterés o ineficacia, - toma las providencias para asumir su atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, ya combinándose con ella en un mismo propósito, o substituyendo a la propia acción particular.

LA CREACION DE LAS INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS.- La creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión. Una norma de carácter general formal y materialmente legislativa.

El artículo 2 de la Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947 dispone:

"Para los efectos de esta ley, son organismos descentralizados de las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión, o por el Ejecutivo en ejercicio de facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, satisfagan los requisitos señalados por la ley.

EL NUEVO CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.- La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1965,



(Diario Oficial del 31 de Diciembre de 1964) contiene disposiciones muy importantes sobre el control de los Organismos Descentralizados que dice: Todos los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, regalías y participaciones se harán a través de las oficinas exactoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los fondos se concentrarán en la Tesorería, de esta manera el Ejecutivo Federal hará oportunamente las asignaciones correspondientes.

Estas instituciones formularán sus presupuestos anuales, previa la aprobación de sus consejos de administración o juntas directivas y los propondrán al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados los egresos de cada uno de los organismos descentralizados, juntamente con los egresos de la Federación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público solo autorizará los pagos o erogaciones que deban hacerse con cargo al presupuesto de egresos de cada organismo descentralizado, de acuerdo con los presupuestos correspondientes y hasta por el monto de las concentraciones de fondos efectuadas por dichos organismos.

DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- Como otra forma de la Administración Pública solo daremos su concepto y sus elementos ya que no es materia de estudio para el presente tema al capítulo correspondiente.

CONCEPTO DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- Se llama centralización administrativa a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista den nombramiento, competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer las necesidades públicas.

ELEMENTOS DE LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- El régimen administrativo centralizado implica, facultades, poderes o procedimientos de la autoridad administrativa central que le permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción de sus órganos, y son las facultades siguientes:

- 1).- Facultad de mando;
- 2).- Facultad de Vigilancia;
- 3).- Facultad Disciplinaria;
- 4).- Facultad de Revisión; y
- 5).- Facultad para resolver conflictos de competencia (15).

(15) Andres Serra Rojas.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- 3a. Edición.-- Editoria 1 Porrúa.- Méx. 1965.- Págs. 119 y ss.- 471 y ss.- - 485 y ss.- 553 y ss.- 564 y ss.- En sus respectivos capítulos.

LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.- Habiamos dejado anotado anteriormente una tercera clasificación en la forma de organización descentralizada dada por el Maestro Gabino Fraga en su obra "Derecho Administrativo" y dice:

DE LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.- Se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. (16)

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO UN ORGANISMO -- DESCENTRALIZADO.- Después de haber estudiado la Descentralización Administrativa y lo que entendemos por Servicio Público veremos si el Instituto de referencia y tema central de la presente Tesis es de Hecho o de Derecho un "Organismo Descentralizado de Tipo Técnico o por Servicio".

Dentro de las definiciones que dimos anteriormente del Seguro Social, encontramos un elemento que lo caracteriza: es una Institución de Servicio Público, esto quiere decir, que se establece sin propósitos de lucro. El Seguro Social tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad en forma permanente, y continua como es el servicio que da a sus beneficiarios.

El artículo 1o. de la Ley del Seguro Social vigente dice: El Seguro Social constituye un Servicio Público Nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta Ley y sus reglamentos.

El Régimen del Seguro obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Artículo 2o.- 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".

(16) Gabino Fraga.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- 10a. Edición.- Editorial Porrúa.- Méx. 1963.- Págs. 231 y ss.

Dijimos anteriormente que el Instituto Mexicano del Seguro Social encuadra dentro de la clasificación de Tipo Técnico o de Servicio Público Federal por que la implantación del mismo comprende a todas las Entidades Federativas que forman parte de la República Mexicana, aunque en la actualidad esta implantación no este totalmente llevada a cabo. Además encuadra en su Servicio Público Internacional, como lo congran los artículos 22 y 25 de la "Declaración -- Universal de los Derechos Huamos", del 10 de Diciembre de 1948, da da por la Asamblea General de las Naciones Unidas. (el Maestro Serra Rojas clasifica a los Servicios Públicos desde el punto de vista de la competencia de los Organos del Estado Federal Mexicano en: Servicios Públicos Federales, "Servicios Públicos de las Entidades-Federativas, Servicios Públicos Municipales y Servicios Públicos Internacionales).

Tiene como principal objeto cubrir las necesidades de las -- clases económicamente débiles. Cuando por algún percance sufren disminución o quedan incapacitados para desarrollar su trabajo, el -- cual representa la única fuente de ingreso para sus subsistencia y -- la de su familia.

EL SEGURO SOCIAL ES UN SERVICIO PUBLICO.- Como lo establece la Fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución se afirma en -- forma categórica que la expedición de la Ley del Seguro Social se -- considera de utilidad pública; cumpliendo con esto con los requisitos fundamentales que todo servicio público requiere y que son: interés general, regularidad, continuidad y fin no lucrativo.

EL SEGURO SOCIAL COMO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.- De tipo Técnico o por Servicio., Para la organización y administración del sistema se crea una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio.

Se encomienda la gestión del sistema a un organismo descentralizado por que ofrece respecto al centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran:

- 1).- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos.
- 2).- Democracia efectiva en la organización del mismo pues -- permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo;
- 3).- Atraer donativos de los particulares (o sean las cuotas), que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos.

4).- Inspira una mayor confianza a los individuos objeto del servicio. En opinión muy personal y después de todo lo anteriormente visto salvo prueba en contrario que el Instituto Mexicano del Seguro Social si es un Organismo Descentralizado de Tipo Técnico o -- por Servicio, puesto que no depende de ninguna jerarquía al poder central con sus respectivas limitaciones desde luego.

### SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

Para que un Organismo Centralizado o Descentralizado, o empresa privada o de participación Estatal cumpla con los fines para lo que fue creada y que su funcionamiento sea satisfactorio, es necesario de una Organización bien planeada y esta es la meta principal del Instituto Mexicano del Seguro Social, la protección de la clase trabajadora económicamente débil.

Lo que logra por medio de una cuota o prima en forma tripartita pagadas por el Estado (3 %), el Trabajador (3 %) y el Patrón - (6 %) y que sirven para cubrir los riesgos siguientes:

- |                                  |  |
|----------------------------------|--|
| 1).- Accidentes de trabajo;      | 5).- Invalidez;                          |
| 2).- Enfermedades profesionales; | 6).- Vejez;                              |
| 3).- Enfermedades Generales;     | 7).- Muerte, y                           |
| 4).- Maternidad.                 | 8).- Desocupación en -<br>edad avanzada. |

Queda a cargo del Patrón cubrir los Seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en vista de que según la responsabilidad civil, recae dichos riesgos para ser cubiertos por el patrón.

Destinandose un 3 % de la aportación patronal para el Seguro de invalidez, vejez y muerte, y el otro 3 % a las enfermedades generales y a la maternidad.

De las aportaciones del Estado y de los trabajadores se destinan el 1.5 % a las enfermedades generales y la maternidad, y el otro 1.5 % a la invalidez, vejez y muerte. Los patrones deberán cubrir el porcentaje que paga el trabajador, cuando estos ganan el salario mínimo.

DE SU FUNCIONAMIENTO.- Artículo 107.- El Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá como funciones principales:

- I.- Administrar las diversas ramas del Seguro Social;
- II.- Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto:

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

IV.- Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de esta Ley.

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

VI.- Adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los lí mites legales;

VII.- Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo, y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, salvo -- las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos pa ra empresas privadas de esa naturaleza;

VIII.- Organizar sus dependencias y fijar la estructura y fun-- cionamiento de las mismas.

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de Previsión Social;

X.- Expedir sus reglamentos interiores, y

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

Artículo 108.- Los recursos del Instituto estarán constitui-- dos por:

I.- Las cuotas que deben enterar conforme a esta Ley los pa-- trones y los trabajadores, y la contribución del Estado;

II.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilida-- des y frutos de cualquier clase, que produzcan los bienes del Insti-- tuto;

III.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudica-- ciones que se hagan al Instituto, y

IV.- Cualesquiera otros ingresos que en favor del Instituto se -- ñalen las leyes y reglamentos.

DE SU ORGANIZACION.- Artículo 109.- Los órganos del Institu-- to serán:

La Asamblea General;  
El Consejo Técnico;  
La Comisión de Vigilancia, y  
El Director General.

LA ASAMBLEA GENERAL

La autoridad suprema del Instituto será la Asamblea General, que estará integrada por treinta miembros, designados; diez por el Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones Patronales y diez por las organizaciones de Trabajadores. Los miembros de la Asamblea durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos. (Artículo 110).

El Ejecutivo Federal establecerá las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patronos que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General y para calificar la elección (Art. 111).

La Asamblea General deberá reunirse ordinariamente una vez al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con lo que disponga el reglamento. (Artículo 115).

La Asamblea General discutirá 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, la propia Asamblea discutirá, para su aprobación o modificación, los balances actuarial y contable que presente cada trienio el Consejo Técnico.

La suficiencia de los recursos para los diferentes ramos del Seguro debe ser examinada periódicamente, por lo menos cada tres años, al practicarse el balance actuarial.

Al elaborar dicho balance el Instituto efectuará investigaciones estadísticas sobre el desarrollo de los fenómenos colectivos de importancia para la vida del Seguro Social y establecerá la comparación del desarrollo efectivo con las previsiones actuariales.

Si el balance actuarial acusare superávit, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia hasta el límite máximo del veinte por ciento de la suma de las reservas técnicas. Después de alcanzar este límite, el superávit se aplicará, según la decisión de la Asamblea General al respecto, a reformar las bases actuariales del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y del de Enfermedades no Profesionales y Maternidad, mejorando las prestaciones y, en segundo término, a reducir las cuotas de estos ramos. (Art. 116).

EL CONSEJO TECNICO

El Consejo Técnico será el representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la asamblea general, cuatro a los representantes del Estado ante la misma asamblea, con sus respectivos suplentes, El Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad la representación estatal, cuando lo estime conveniente.

El Director General será siempre uno de los Consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico.

Quando deba renovarse el Consejo Técnico, los sectores representativos de patronos y de trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes para cada plaza de Consejero y los representantes del Estado miembros propietarios y suplentes, para el mismo efecto. La designación de los Consejeros será hecha por la Asamblea General en los términos que el reglamento respectivo fije.

Los Consejeros así electos durarán en su cargo seis años pudiendo ser reelectos.

La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiere propuesto al Consejero de que se trate o por causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimientos en que se oiga en defensa al Consejero cuya remoción se solicite. (Artículo 112).

SUS FUNCIONES.- El Consejo Técnico tendrá las siguientes funciones:

I.- Decidir sobre toda clase de inversiones de los fondos del Instituto, con estricta sujeción a lo prevenido en esta ley y sus reglamentos;

II.- Resolver sobre todas las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determina el reglamento;

III.- Establecer o clausurar, como dependencias directas del Instituto, las Delegaciones Regionales, Estatales o Locales del Seguro Social;

IV.- Convocar a asamblea general ordinaria y extraordinaria;

V.- Discutir, y, en su caso, aprobar el presupuesto de egresos y el plan de trabajos que elabore la Dirección General;

VI.- Expedir los Reglamentos Interiores que menciona la fracción X del artículo 107 de esta ley;

VII.- Conceder, rechazar y modificar pensiones;

VIII.- Nombrar y remover a los Subdirectores, Jefes de Departamento y Delegados Regionales, Estatales y Locales, en los términos de la fracción VI del artículo 120 de esta ley, y

IX.- Las demás que señalen esta ley y sus reglamentos. (Artículo 117).

#### LA COMISION DE VIGILANCIA

La Comisión de Vigilancia será designada por la Asamblea General, la cual estará compuesta por seis miembros. Para formar esta Comisión cada uno de los sectores representativos de patrones y trabajadores que constituyen la asamblea propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, y los representantes del Estado dos propietarios y dos suplentes, los cuales durarán en sus cargos seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. El Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad la representación estatal, cuando lo estime conveniente.

La designación será revocable, siempre que la pida el sector que hubiere propuesto al representante de que se trate, o porque médién causas justificadas para ello, a juicio de la Asamblea y en los términos que fija el reglamento.

La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiere propuesto al representante de que se trate o por causas justificadas para ello.

En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimiento en que se oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite. (Art. 113).

SUS FUNCIONES.— La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos;



II.- Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;

III.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social, y

IV.- En casos graves, y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General extraordinaria. (Artículo 118).

La Comisión de Vigilancia presentará ante la Asamblea General un dictamen sobre la memoria y el balance del Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad. (Artículo 119).

#### EL DIRECTOR GENERAL

El Director General será nombrado por el Presidente de la República. Esta designación deberá recaer en un mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y capacidad técnica y sólo podrá ser destituido por el Presidente de la República, por causas graves, mediante una investigación en que se oiga su defensa. (Artículo 114).

SUS FUNCIONES.- Son funciones del Director General:

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

II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;

III.- 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;

IV.- Presentar anualmente al Consejo el estado de ingresos y egresos, la memoria del ejercicio fenecido y el plan de trabajo para el siguiente;

V.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial y el contable;

VI.- 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 Departamentos-

y Delegados Regionales, Estatales y Locales; y

VII.- Las demás que señalen las disposiciones reglamentarias. (Artículo 120).

El Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico en los casos que fije el reglamento. El efecto del veto es suspender, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General, la aplicación de la resolución del Consejo. (Artículo 121).

FACULTADES DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.- Para los efectos de esta Ley, el Instituto estará facultado para inspeccionar los centros de trabajo. Los patrones y trabajadores estarán obligados a dar facilidades para hacer expedita y eficiente la inspección. Las autoridades Federales y Locales deberán prestar el auxilio que el Instituto solicite, para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Igualmente está facultado para tener acceso a toda clase de material estadístico, censal y fiscal y, en general, a obtener de las oficinas públicas cualquier dato o informe que se considere necesario, sea directamente o por conducto de los órganos autorizados por las leyes correspondientes. (Art. 122).

El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios, gozarán de exención de impuestos. La Federación, los Estados, el Departamento del Distrito Federal y los Municipios, no podrán gravar con impuestos al capital, rentas, contrato, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad de dicho instituto. En estas exenciones se consideran comprendidos el impuesto del timbre y el franqueo postal. El Instituto y demás entidades que formen parte o dependan de él, estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles, en razón de pavimentos, atarjeas, y limpia por su frente a la vía pública y por agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones que deben pagar los demás causantes, y los derechos de carácter federal correspondientes exclusivamente a la prestación de servicios públicos. (17)

### C A P I T U L O III

#### EL DERECHO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

- 1).- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PARTE INTEGRANTE DEL DERECHO SOCIAL.
- 2).- PROYECCION JURIDICA DE LA SEGURIDAD-SOCIAL MEXICANA.
- 3).- SU FINALIDAD.

"No hay paz duradera sin justicia social  
 No hay justicia social sin seguridad social. La Seguridad Social es factor de progreso, de paz y bienestar para los pueblos, los países americanos; al institucionalizarla cumplen con este postulado que implica su mejor política de integración económica y de Justicia Social.

A. I. S. S.

### EL DERECHO Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Antes de saber que es Seguridad Social y Derecho Social y si existe diferencia entre uno y otro, debemos de estudiar para mejor entender lo que es el Derecho en sí. Aunque no es nuestra intención hacer un estudio completo de lo que es el Derecho y que como ya sabemos es una ciencia normativa producto de la cultura y objetivación del acontecer humano, sino el Derecho en el aspecto social, pero normado naturalmente este régimen social por un orden jurídico como es el Derecho.

IMPORTANCIA DEL DERECHO.- La importancia del Derecho surge con diafanidad cuando nos ponemos a reflexionar que el "hombre es sociable por naturaleza", el cual une sus fuerzas con los demás para lograr la satisfacción de sus fines que en nuestro caso es lograr un régimen de seguridad social.

El Derecho penetra y gobierna la vida del hombre desde que nace hasta que muere, y muchas veces antes de su nacimiento como es el atribuirle derechos hereditarios cuando el padre muere antes que este nazca. (Por ejemplo en Italia y otros países existe una institución llamada "Curatela del vientre" que persigue los casos de aborto provocado intencionalmente.

Luego entonces encontramos que el fin supremo a que aspira el Derecho es realizar su misión en forma justa, puesto que un orden y disciplina social impuestos con aprobio y negación de lo bueno, justo y equitativo estaría en abierta y permanente pugna con los ideales humanos que postula la filosofía del derecho y que dice que Justicia es "la constante y firme voluntad de dar a cada uno lo que le corresponde", no porque tenga la fuerza de exigirlo, sino simplemente porque le corresponde, y no en forma transitoria sino permanente y que como lo veremos más adelante es el fin principal del régimen de Seguridad Social que el Instituto Mexicano del Seguro Social proporciona a todos sus asegurados.

EL DERECHO Y LA MORAL.- Se ha dicho con frecuencia que el Derecho y la moral existen muy estrechas relaciones, a causa de -- que el fenómeno jurídico es esencialmente moral, sobre todo en los organismos sociales desarrollados. Sin embargo, durante el despotismo reinante del siglo XVIII, hubo una separación absoluta entre la moral y el derecho.

Por esa misma situación reinante en su época, Tomasius citado por el Maestro Peniche López, elabora una teoría sobre la separación de la moral y el Derecho, teoría que se apoyó en dos principios fundamentales: "lo bueno y lo malo".

Desde el punto de vista individual, es la moral.

Desde el punto de vista social respecto a lo bueno es el derecho. Agrega Tomasius, que corresponde al Estado el imperativo jurídico puesto que el derecho es un asunto de carácter social y la función del Estado es una función de vigilancia (Estado policía), para que los hombres no invadan el derecho de los demás, pero el Estado me esta facultando para vigilar, el imperativo moral porque esto es algo que corresponde resolver y realizar al individuo.

Hay mucho más teorías de las que podríamos enunciar pero -- basta esta como ejemplo.

TEORIA DE EMANUEL KANT.- Afirma que el Derecho es una normativa, un imperativo categórico, distinguiendo tres categorías de imperativos éticos:

1).- Normas individuales.- Son de carácter moral porque rigen la conducta misma del individuo;

2).- Normas de moral social.- Se refieren a la conducta buena o mala del individuo para con sus semejantes.

3).- Normas Jurídicas.- Y que corresponden al Estado su obervancia y sanción.

TEORIA DE HEGEL.- En su teoría respecto al Derecho y la Moral considera que uno y otro no son más que aspectos distintos de una misma cosa y sostiene que en tanto que la moral es lo necesario, el derecho es lo posible.

TEORIA DE JELLINECK.- Está de acuerdo con Hegel, ya que sostiene que el Derecho y la moral son la misma cosa nada más que en menor o mayor cantidad, estimando que el primero es "minimumético", es decir, lo mínimo de moral que una sociedad necesita para vivir y el máximo o mayor cantidad que sería el Derecho.

DIFERENCIAS QUE EXISTE ENTRE DERECHO Y MORAL.

LAS NORMAS MORALES.- Estan revestidas o son:

- a).- Unilaterales, significa que frente al sujeto a quien obligan no existe persona autorizada para exigirle el cumplimiento de sus deberes.
- b).- Incoercibles, la imposibilidad de hacer cumplir las -- normas morales por medio de la intervención judicial.
- c).- Autónomas, por que para que sea obligatoria es necesario el reconocimiento o adhesión por parte del sujeto.

LAS NORMAS JURIDICAS O DE DERECHO SON:

- 1).- Bilaterales, al mismo tiempo que imponen obligaciones otorgan derechos, es decir, que frente al obligado se encuentra el Estado para exigir su cumplimiento.
- 2).- Coercibles, esto quiere decir, posibilidad de obligar al cumplimiento de las normas jurídicas por la vía del proceso.
- 3).- Heterónomas, por que la obligación se establece por el derecho, de una manera objetiva el sujeto esta obligado a acatarla independientemente de lo que él piense.

(18) .

CLASIFICACION DEL DERECHO.- Desde los tiempos romanos se ha dividido al Derecho en: Derecho Público y Derecho Privado. Ulpiano señala al respecto, "Jus Publicum est quod ad statum rei romanae - spectat, privatum quod ad Singularum utilitatem".

Existen muchas teorías o criterios que nos hablan sobre la clasificación del derecho; las cuales las vamos a dividir en tres grupos:

- 1).- Teorías que niegan la distinción.- Dichos autores se basan al decir que el derecho es un todo, formando un bloque monolítico.

---

(18) Peniche López Adgardo.- "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO".- 4a. Edición.- Editorial A. del Bosque Impresor.- Méx. 1962.-- Págs. 13 a la 19.

- 2).- Teorías que defienden la clasificación.- Siendo de esta la más antigua la llamada "doctrina del interés en juego", y que fue enunciada anteriormente por Ulpiano, "el derecho público atañe a la conservación de la cosa pública romana y el derecho privado es el que se refiere a las relaciones o interés de los particulares". -- Kelsen critica esta doctrina diciendo que no es posible hacer tal distinción de intereses, toda vez que -- desde que un interés es protegido por una ley se convierte en un interés público, si se toma en cuenta que el derecho constituye un fenómeno social cuya finalidad es siempre conciliar la actividad de los componentes - de la sociedad para hacer posible la vida en común.

Otra teoría es la llamada Teoría Patrimonial, que nos indica que el Derecho Privado se ocupa de las cuestiones patrimoniales, en tanto que el Derecho Público se ocupa de las cuestiones no patrimoniales. Esta doctrina no nos dice porque las relaciones de orden patrimonial son de Derecho Privado, ni tampoco nos dice porque las de otro género son Público.

Encontramos dentro del derecho privado instituciones - que no tienen un carácter patrimonial como son lo referente a los impuestos.

Existe otra doctrina que se basa en el carácter de las normas y nos dice que son de Derecho Público las normas imperativas, es decir, las que contienen mandatos absolutos, dejando para el Derecho Privado las normas cuyo carácter es supletorio y por lo tanto pueden ser renunciables. Se critica esta doctrina porque no nos explica porque son imperativas las leyes de Derecho Público y no lo son las de Derecho Privado, es decir, se omite el criterio de fondo para caracterizar a cada una de ellas y se da lugar a incurrir en este círculo vicioso: Son leyes imperativas porque son de Derecho Público, y son de Derecho Público porque tienen carácter imperativo, además la mayor parte de las relaciones jurídicas familiares se ubican dentro del Derecho Privado. (19).

- 3).- Existe un tercer grupo de nuevas ideas que nuestro - - apreciable y distinguido Maestro el Dr. Alberto Trueba Urbina llama "Clasificación Tricotómica del Derecho",-

(19) Mario de la Cueva.- Ob. Cit.- Págs. 211 y sig.

y que junto al Derecho Público y Privado agregan un -- nuevo derecho, el Derecho Social. En su "Tratado de Le gislación Social" hace un estudio extenso de este nue- vo derecho y propone lo que él llama "clasificación -- tricotómica del Derecho", parte del enunciado de Ulpia no al cual considera incompleto porque deja al márgen- un importante grupo de normas que no pertenecen por su esencia y naturaleza ni al Gobierno ni a la utilidad - de los particulares, y por esto los juristas se rom- - pían la cabeza para incluirlas en uno u otro de los -- viejos términos y de aquí provino toda confusión. Posi blemente la identificación de sociedad y Estado contri buyó más al obscurecimiento, justificando la classifica ción dicotómica del derecho, pero al clarificarse los- conceptos distintos de sociedad y de Estado aparece in completa la división romana porque los intereses de - la sociedad no siempre coinciden con los del Estado; - por otra parte las garantías que requiere la sociedad- entraña derechos para estas obligaciones para el Estado.

Por lo mismo propone su clasificación Tricotómica para re-- solver el problema de la clasificación dicotómica del derecho, hay que tener en cuenta estos tres elementos o entidades: Individuo, - Sociedad y Estado, de donde derivan tres especies de relaciones: - individuales, sociales y estatales. Ulpiano en su clasificación só lo tuvo en cuenta dos de estas relaciones: las individuales y las - estatales; reguló las primeras por medio del Derecho Privado y las segundas por medio del Derecho Público. Los juristas posteriores a Ulpiano incluyeron algunas relaciones sociales en el Derecho Pú-- blico y otras en el Derecho Privado, lo que ha motivado una serie- de polémicas, y sin que nadie haya demostrado tener razón, hasta - la fecha se ha seguido discutiendo la clasificación del insigne ro mano.

Las normas jurídicas que integran el derecho en general deb- ben dividirse tricotómicamente, para comprender todas las relacio- nes humanas del individuo, de la sociedad y del Estado; desde este punto de vista debe clasificarse al Derecho en Privado, Social y - Público; el primero está consitituido por normas que regulan rela- ciones del hombre individuo, y son de exclusiva utilidad para los- individuos, o sea para "personas jurídicamente equiparadas".

El segundo lo integran las normas que tutelan a la sociedad obreros, campesinos, artesanos y a los grupos humanos económicamen te débiles, en si al hombre masa, al hombre colectivo.

Tercero el que trata del Estado y funciones del Gobierno. - De acuerdo con la clasificación tripartita no importa el lugar de- ubicación de la norma sino su carácter y función en la relación --



que regula; si la norma rige relaciones familiares que son de naturaleza social, aunque la norma esté incluida en el Código Civil su carácter es social; podrá estar incluida en la Constitución y sin embargo constituir un Derecho Privado.

Llamamos "Nuevo Derecho Social", al conjunto de normas tutelares de la Sociedad y de sus grupos débiles, obreros, campesinos, artesanos etc. consignadas en las Constituciones modernas y en los códigos orgánicos o reglamentarios.

La legislación social se integra por el complejo de derechos a la educación y a la cultura, al trabajo, a la tierra, a la asistencia, a la seguridad social etc., que no corresponden ni al Derecho Público ni al Derecho Privado. Son derechos específicos de grupos u hombres vinculados socialmente.

#### LAS RAMAS DEL DERECHO SOCIAL.

1).- El Derecho del Trabajo.- Que regula las relaciones obrero patronales y que viene a proteger a la clase obrera estableciendo un mínimo de derechos irrenunciables.

2).- El Derecho Agrario.- También es parte del Derecho Social, porque se refiere a la propiedad de la tierra, a su distribución para que beneficie al mayor número de campesinos, tendiendo a proteger a la familia campesina.

3).- El Derecho Económico.- Es aquel conjunto de leyes que se refieren a la economía y que están bajo el control del Estado.- Tales como gravar a las clases acomodadas, las utilidades excesivas, la regulación de precios, los subsidios etc.

4).- El Derecho de Seguridad Social.- Comprenden no sólo los servicios médicos en caso de enfermedad sino que su finalidad es la de proteger a todo el ser humano contra la pobreza, la ignorancia, y la inseguridad, es decir, se proyecta a todas las clases económicamente débiles, no sólo la clase obrera.

5).- El Derecho de Asistencia Social.- Que incluye todas las prestaciones de la antigua beneficencia pública, pero con otro sentido. Ya no se basa en la caridad, sino en el deber social, ya no se recibe como una dádiva, sino que se reclama como un derecho.

6).- El Derecho Cultural.- Comprende toda la legislación relativa a la instrucción y a la educación pública de los niños, jóvenes y adultos, no sólo la instrucción primaria o básica sino la de nivel superior, para que esta no sea privilegio de las clases acomodadas, y puedan también los humildes tener acceso a ella.

7).- El Derecho Social Internacional.- Se integra por las - Convenciones y Tratados que celebran los países sobre la protec- - ción de sus nacionales en materia de trabajo, sobre Seguridad So- - cial etc. Ejemplo de Convenios son: La Carta de las Naciones Uni- - das, La Carta de los Estados Americanos, el Tratado de Versalles- - etc.

EL DERECHO SOCIAL.- Es importante mencionar que el Derecho - Social, ha sido elevado a la categoría más alta, el Nuevo Derecho - Social se consigna en casi todas las Constituciones modernas, "Una - verdadera revolución en los hechos y en las ideas originaron el -- - nuevo Derecho Social con tal vigor y fuerza.

Fue precisamente la Constitución Mexicana de 1917, la prime - ra en el mundo entero en la que se escribieron por vez primera De- - rechos Sociales.

Por su parte Lucio Mendieta y Nuñez en su libro "El Derecho - Social" nos da su concepto respecto a este Derecho diciendo:

DERECHO SOCIAL.- Es el conjunto de leyes y disposiciones au - tónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y proce- - dimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores- - de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, - para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de - un orden justo. (20)

EL DERECHO SOCIAL.- En las muy diversas formas que se le ha - concebido, surge de una realidad tan antigua, como lo es la humani- - dad, y que es su fundamento sociológico innegable: La desigualdad- - de los hombres, tendremos presente su fundamento filosófico: los - hombres; sus fines: la coexistencia, la cooperación, la armonía en - tre los hombres, en fin la realización de la justicia social. El - Derecho Social encarna una fase evolutiva del derecho en lo que el - hombre es apreciado en una dimensión diferente a la de otras eta- - pas de la evolución jurídica, algunas de ellas que aún no desapare- - cen del todo y que impiden que el Derecho Social se presente en to- - da su plenitud.

Para comprender esta nueva tendencia recordamos como el in- - dividualismo en lo económico las doctrinas liberales colocaron co- - mo centro de su preocupación, en el derecho y en todos los aspec- - tos de la vida social, al individuo, considerándolo como "uno" en - cada caso, en su proyección egoísta y unilateral. Su fundamento so- - ciológico equívoco y que desmiente la historia y la sociología: --

---

(20) Alberto Trueba Urbina.- "TRATADO DE LEGISLACION SOCIAL".- Edi- - torial Herrera.- Méx.- la.- Edición.

"los hombres son iguales". Recordemos también su bandera: Laissez-faire Laissez passer, que de las relaciones y choques de un hombre frente al otro resulte lo que es; que todo tiene un acomodo natural o fatal; que el Estado se dedique a proteger al individuo y -- que solamente vigile cómo el hombre destruye al hombre, como unos cuantos lo tienen todo y muchos no tienen nada.

Que lugar ocupan en la tendencia socializante del Derecho, - el individuo los grupos de hombres que guardan ciertas afinidades - y el Estado? :el individuo tiene pleno derecho a mantener su dignidad y libertad, solamente regulando sus actos en función y en relación con él o los grupos con los cuales se identifica temporal o permanente; el grupo entendido como el conjunto de hombres de una determinada clase o condición que hace a sus integrantes "Iguales" en cierto aspecto, es el motivo de su primera preocupación central; la seguridad, coordinar a todos los grupos que forman la comunidad para la "equiparación" y equilibrio entre ellos, para lograr la -- coexistencia o convivencia. El Estado es, y no puede ser otra cosa, en esta concepción, que el instrumento, el mediador y ejecutor de esta tarea.

Está investido del poder de la sociedad, para que pueda aun imponer lo que a todos conviene, no para sojuzgar a sus "representados". El fin de la tendencia socializante lo hemos dicho: la justicia social; el medio: el derecho. (21)

Carlos García Oviedo, jurista español, expresa que, "modernamente, adquiere caracteres de disciplina jurídica autónoma, el conjunto de reglas e instituciones, ideadas con fines de protección al trabajador". Carente hasta hace pocos años, el obrero de este amparo, ordenaba su vida y actividades por las normas del Derecho Civil, cuando no por meras normas de policía, normas totalmente insuficiente a los expresados fines, en nuestros días acontece, aunque no con la rapidez con que se necesita, el nacimiento de un nuevo derecho con que el Estado se erige en defensor y guardian de los intereses de las clases proletariadas.

El Derecho Social tiene por objeto la realización de la Justicia Social. Surgió de la ruptura de los cuadros corporativos, del nacimiento de la gran industria y de la formación del proletariado que dió origen, a su vez, a la lucha de clases. Esta lucha es el contenido del problema, Social.

El Derecho Social se refiere a una de las clases que inte--

---

(21) Abelardo Rojas Roldan.- "LA EVOLUCION SOCIALIZANTE DEL DERECHO".- Revista Mexicana de Trabajo.- Méx.- 1967.- Págs., 52 y sig.

gran la sociedades la clase proletaria. Se acentúa su tendencia favorable a tomar bajo su protección, no solo a los que viven sometidos a una dependencia económica, sino a todos los seres económicamente débiles.

Se dirigió a la protección del humilde, manifestándose esta tendencia con mayores bríos, en el orden de los seguros sociales - (22) .

Georges Gurvitch, jurisconsulto moscovita dice respecto del Derecho Social que es un Derecho de integración, por que su finalidad es lograr la unión de los integrantes de toda agrupación social, de comunión entre los miembros que constituyen una colectividad o un grupo humano formando una asociación de colaboración. Sin la postulación de una unidad que encarne a todo grupo humano de asociación encauzando y equilibrando múltiples intereses, sería imposible la existencia de ese derecho de integración. Este proceso-integral hacia la totalidad es la que constituye propiamente el Derecho Social, el cual se impone mediante una coacción condicional, pues cualquier miembro perteneciente al grupo puede separarse evitando así la aplicación de las sanciones.

DEFINICION QUE NOS DA GURVITCH DEL DERECHO SOCIAL.- Es un Derecho Autónomo de comunión por el cual se integra de una manera-objetiva la totalidad activa, concreta y real que encarna un valor positivo. El poder, en el Derecho Social, no es poder de dominación sino de integración de la comunidad política. Las notas relevantes de este Derecho Social son: su función o fin principal es integrar una persona en forma colectiva para proteger en forma colectiva y no por persona o grupos al individuo, proporcionándole todos los medios que garanticen su seguridad de él y el de su familia.

El Dr. Lucio Mendieta y Nuñez Sociólogo Mexicano citado anteriormente, nos da un concepto más conciso y menos complejo al de Gurvitch y dice que el Derecho Social, como cualquier rama jurídica, no puede tener como finalidad esencial resolver problemas, puesto que esto corresponde en un campo más amplio al Estado como ente político. Luego entonces dice que para dar un concepto jurídico es necesario conocer las leyes con las que se pretende configurar a esta nueva rama del Derecho, analizar y ver si existe un fondo común que justifique su unidad sustancial, y demostrar que sus principios básicos son diferentes a las ramas ya conocidas del Derecho

---

(22) Carlos García Oviedo.- "TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO SOCIAL".- Págs., 4 y sig.

y de las que ya hicimos mención, y con ello demostrar sus fundamentos sociológicos, sin estas condiciones o razones, sería por demás querer desprender del Derecho mismo un nuevo concepto autónomo.

DEFINICION QUE DA EL DR. LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ DEL DERECHO SOCIAL.- "Es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos, y sectores de la Sociedad, integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden -- justo". (23)

El Maestro Trueba Urbina, en una de sus exposiciones que nos hace en su obra "La Primera Constitución Político Social del Mundo, nos dice que a principio del presente siglo, la Revolución Mexicana, fue la primera Revolución en el mundo que rompió definitivamente con las fórmulas del pasado, plasmando sus postulados de reforma social en la Constitución de 1917, imponiendo al Estado la obligación de su intervención en la vida económica del país y en la tutela de grupos humanos. Explicándonos que los intereses del individuo están protegidos por el Derecho Privado; la organización del Estado está a cargo del Derecho Público y la comunidad y sus elementos débiles encuentran su tutela en el Derecho Social. Podemos decir con orgullo que la Constitución primera que habla de un Derecho Social definido es precisamente nuestra Constitución de 1917. Después y como ya se dijo anteriormente le siguieron otros países como Rusia (1918) en su Declaración de Derechos del Pueblo-Trabajador y Explotado; le siguió la Constitución Alemana (1919), después la Constitución Española (1913) y por último mensiona a la Constitución Italiana (1948).

En general, los juristas están de acuerdo en que el Derecho Social es un Derecho de integración a diferencia del Derecho Público que es de subordinación y del Derecho Privado que es de coordinación. Pero no solo debemos atender la conformidad de integración como único fin del Derecho Social, así no podremos deslindar debidamente su campo de acción y su estudio respecto de otras ramas -- del Derecho. (24)

Después de haber visto los conceptos que nos dan los citados autores respecto al Derecho Social solo nos queda por decir -- que este surgió como resultado de una poderosa corriente ideológica y de la presión económica y política de la clase media y de la llamada clase popular, pero aún no está completamente definido y

(23) Lucio Mendieta y Nuñez.- "EL DERECHO SOCIAL".- Etc., Etc.

(24) Alberto Trueba Urbina.- "LA PRIMERA CONSTITUCION POLITICA SOCIAL DEL MUNDO".- Editorial Porrúa.- Méx., 1970.

ofrece todavía múltiples confusiones y malas interpretaciones que ameritan profundo análisis para delimitar sus contornos y fijar su contenido.

Empezando por el nombre, ha sido objeto de críticas aparentemente certeras. El autor español Castan Tobeñas afirma que todo derecho es social y que, por lo tanto, la denominación "Derecho Social" es una redundancia.

Bonnecase, autor francés dice al respecto que es un pleonasma porque el Derecho en general es regulador de las relaciones sociales y considera al Derecho Social como un término de moda, como una palabra y nada más que una palabra. (25)

Lo cierto es que en nuestra época asistimos a la formación de un nuevo derecho, con características particulares, cuya importancia impone la necesidad de encontrar la naturaleza de su contenido. Basado en la confianza, el Derecho Social no puede imponerse al grupo desde afuera, sólo puede reglamentarse de un modo inmanente; es pues un derecho autónomo inherente a cada grupo en particular, pues vincula a los miembros de un modo firme y más rígido que el derecho individual que recurre a la coacción condicional.

La Maestra Martha Chávez P. de Velazquez, expresa que para que una objetivación del derecho sea más acertada, deberá tomar en cuenta el elemento real que condiciona su eficacia, he aquí por qué esencialmente los grupos sociales revolucionan y motivan una relación cada vez más jurídica en el Derecho Positivo; he aquí porque el elemento real es el que determina la clasificación del Derecho en ramas y subramas jurídicas, que reconocen la autonomía de un determinado grupo económicamente desvalido que se destaca con personalidad jurídica determinada, que rigen su vida jurídica y garantizan la satisfacción de sus intereses. (26)

El concepto del Derecho Social es relativamente nuevo, pero su gestación tiene una larga historia al surgir como una mera consecuencia de la lucha de clases que, ante la imposibilidad de reconciliarse, se ven obligadas a crear políticas sociales que aminoren temporalmente sus conflictos y presiones. Encuentra un fundamento, como todo derecho, en la realidad de la vida social y en la apreciación valorativa de esa realidad. Nace como freno y contención de los excesos del individualismo en presencia de instituciones econó-

(25) Ernesto Krotoschin.- "TENDENCIAS ACTUALES EN EL DERECHO DEL -- TRABAJO".- Editorial EJEA.- Buenos Aires.- 1959.

(26) Martha Chavez P. de Velazquez.- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO" Edición Porrúa, S.A.- México.- 1964.- Pág. 58.

micas y jurídicas adversas a su formación y desarrollo, y aspira al establecimiento de un orden de convivencia humana fundado en el ideal de justicia social cuando las desigualdades económicas habían sido tomadas en cuenta por el pensamiento filosófico del siglo XVIII y la justicia social no encontraba comprensión posible en el ámbito de la injusticia jurídica, que fue su consecuencia.

La necesidad de preservar el orden jurídico frente a la hostilidad que caracterizó las relaciones sociales, no obstante las pocas conquistas logradas fue ocasión determinante para el surgimiento de las primeras normas de protección del trabajo obtenidas con grandes dificultades en el terreno de la lucha social.

Si el Derecho Social es producto de las conquistas de grandes luchas sociales y hubo necesidad de reconocer sus derechos a través de normas jurídicas integradoras dándole un mínimo de garantías reales a las clases sociales participantes en esas manifestaciones de descontento, existe la necesidad de tener en cuenta fundamentalmente qué es una clase social, a fin de hacer una demostración clara de que los hombres integrantes de una sociedad ocupan una escala social y que las normas jurídicas tienden a regular la jerarquía para mantener legalmente la división social.

Sin embargo se comprende la función protectora del Derecho Social; en forma relativa, no es cierto que todo derecho sea social por la simple razón de estar dirigido a los hombres, ya que éstos no se encuentran en un plano de igualdad. Es de admitirse que la incursión del Derecho Social dentro de la ciencia jurídica es el reconocimiento palpable de la victoria alcanzada por los trabajadores principalmente en sus luchas contra la ordenación jurídica del siglo pasado, y que hubo necesariamente de reconocerles un mínimo de garantías para obtener el tratamiento de seres humanos.

Teniendo en cuenta la continua transformación del Derecho Social, referirse exclusivamente a manifestaciones legislativas resulta, en cierta medida, restarle significado y transcendencia en cuanto a su contenido, ya que estas manifestaciones no constituyen sino aspectos parciales de todo un proceso de profunda evolución y transformación de las constituciones jurídicas.

La denominación de Derecho Social es correcta porque tiene en cuenta principalmente los intereses de la sociedad, que no puede existir ni progresar cuando hay desajustes y contradicciones insalvables entre las partes que la componen. Es un Derecho de la sociedad, porque aun cuando protege a grupos y a individuos lo hace para conservar la propia existencia de ellos mismos y, en todo caso, el éxito que ha tenido la denominación se justifica plenamente, pues los términos de las ciencias sociales que designan fenómenos que agitan a la humanidad entera no deben escogerse, sino imponerse. Es innegable que contra las posiciones doctrinales intransigen-

tes de un amplio sector de la doctrina jurídica, este Derecho producto de transformaciones sociales toma su carta de naturalización en las nuevas concepciones jurídicas.

Nuestro distinguido y apreciable Maestro Dr. Trueba Urbina, uno de los más firmes sostenedores y expositores del Derecho Social, afirma que desde la antigüedad Romana existía el Derecho Social y como ejemplo de ello cita la "Ley Agraria de los Gracos" y la "Ley de las XII Tablas". Se ignoraba la existencia de esta rama como tal pero es innegable su contenido encaminado a la protección social.

En la época moderna la lucha entre las masas campesina y obrera en contra de los latifundistas y monarcas produjo nuevos derechos sociales, los que fueron reconocidos en los períodos bélicos y postbélicos de las dos grandes guerras mundiales y Códigos Internacionales, y como ya citamos anteriormente la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Durante la vigencia del individualismo, las fuerzas económicas y la libertad individual no tenían limitación alguna aunque es de reconocerse que existiera un derecho económico cuyo fundamento era la abstención de la intervención del Estado en la vida económica, a través del Derecho Social se ha impuesto al Estado la obligación de intervenir en la vida económica de trabajo como agrarias, cooperativas, familiares, inquilinarias, educativas culturales, asistenciales, etc.

#### LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PARTE INTEGRANTE DEL DERECHO SOCIAL

Los sociólogos estudian la "Seguridad Social" como una Institución Social que desempeña un papel en la sociedad moderna. Existen multitud de conceptos que tratan de darnos una definición clara y precisa de lo que debemos entender por Seguridad Social, pero hasta la fecha no hay una que se pueda dar como aceptada, pero que sin embargo citaremos algunas de estas.

Existe cierta distinción entre lo que es la Seguridad Social y el Seguro Social del cual ya hicimos mención en el Capítulo II, Bases Jurídicas, en su inciso primero. Concepto Jurídico, sólo mencionaremos lo que entendemos por Seguridad Social.

LA SEGURIDAD SOCIAL.- Se origina dentro de las corporaciones, las cuales, hasta las postrimerías del siglo XVIII, predominaron como constitutivas de la pequeña industria. Dentro de este sis



tema de trabajo, el obrero vivió realmente en la familia del patrón, recibiendo de parte del mismo las atenciones necesarias para él y sus familiares.

La expresión "Seguridad Social" empezó a usarse en los Estados Unidos en la década del 30, según dice A.J. Altameyer. Fue - - adoptada, al buscarse una expresión más amplia que la de Seguros - Sociales, que incluyera no sólo las formas clásicas de éstos, si - no también la asistencia de carácter financiero concedida por el - Gobierno a personas carentes de recursos, con cargo a los ingresos generales del Estado.

Se atribuye a Bolívar el origen de este término. El Libertador declaraba en febrero de 1819: "El sistema de Gobierno más perfecto es el que engendra la mayor suma de seguridad social y la ma - yor suma de seguridad política".

Pero no alcanza resonancia mundial hasta que la Carta del - Atlántico la emplea en su artículo 5o. Allí se define cómo uno de - los objetivos sustanciales de las Naciones Unidas.

Desde este momento el término se emplea con más o menos pre - cisión en la doctrina y en las legislaciones nacionales e interna - cionales, solo o acompañado de otros términos sinónimos o complemen - tarios.

En el plano de las legislaturas nacionales, además de la -- norteamericana que lo emplea desde 1935, usan este término de Segu - ridad Social las de Nueva Zelanda (1938), Bélgica (1944), Francia - (1946) y la mayoría de las iberoamericanas, que a partir de ese -- primer año de posguerra han desarrollado un importante movimiento - legislativo de Seguridad Social.

En el orden internacional, los primeros textos, más bien po - líticos que jurídicos, no ayudaron a fijar el concepto y el térmi - no de Seguridad Social. La Carta del Atlántico de 1941 proclama la "necesidad de garantizar entre las Naciones Unidas un mejor régi - men de trabajo, el progreso económico y la Seguridad Social". Aquí - parece que se señala a dicho término un contenido esencialmente -- vinculado a los riesgos separados y distinto de la Política Labo - ral.

En fecha posterior la Organización Internacional del Traba - jo y la Conferencia Internacional de Seguridad Social han puntuali - zado mejor este término.

Al celebrarse en Chile la Primera Conferencia de seguridad - Social, proclama en 1942 su conocida "Declaración de Santiago de - Chile"; señala allí los principios de la Seguridad Social y Econó -

mica, y apunta en su apartado 6o., el Seguro Social.

La Oficina Internacional de Trabajo, en su XXVI Conferencia Internacional celebrada en Filadelfia el año de 1944, usa ya oficialmente este término de Seguridad Social, perfilando y concretando su contenido como específico y distinto al Seguro Social y a la Asistencia. (Carta de Filadelfia).

La Seguridad Social emplea los mismos métodos que el Seguro, pero su campo de acción es más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez y la muerte siguen mereciendo su vigilante-atención, pues la vida debe ser ante todo y sobre todo salud, trabajo, alegría, cultivo de la inteligencia, convivencia y solidaridad. Y la Seguridad Social se empeña en llevar, hasta donde sea posible, todo eso a cada hogar. Por ello, sin descuidar a los enfermos, trata en primer término de prevenir la enfermedad; antes que a fundar hospicios y asilos, tiende a dar a los propios padres los medios de sacar adelante a sus hijos dentro del hogar, haciéndoles llegar el aseo, la higiene y la abundancia, en suma, las comodidades elementales que contribuyan a mantener la salud física y mental. Y a la concesión de subsidios por desempleo (que por supuesto no niega), antepone la obtención de trabajo para todo el mundo.

El moderno significado de "Seguridad Social" tiene su más amplia expresión y sentido en una concepción social y ética de la vida humana, que se integra con formas histórico-sociales coexistentes en la realidad. La subsistencia de esas formas está ligada al destino del hombre y a los cambios sociales que cíclicamente -- buscan la perfectibilidad.

Dentro de una concepción ideal, la Seguridad Social tiene una validez universal de principios, pero en su aplicación concreta, y más aún en su estructura, no puede alejarse de los múltiples y variados factores que conforman el medio social paritular.

El concepto de Seguridad Social tiene como eje vital el ahelo congénito al hombre de protegerse de las necesidades insatisfechas de alimentos, vestidos casa y educación. Así, la realización de la Seguridad Social sólo podrá lograrse eliminando las causas que producen la inseguridad, es decir, satisfaciendo las necesidades, lo cual sólo es posible dando al hombre un régimen de protección contra los riesgos comunes de la vida, presentes y futuros.

La Seguridad Social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades, cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad.

Del cuidadoso examen de las tendencias legislativas en los últimos tiempos, observamos que éstas encuadran a la Seguridad So-

cial, como parte importante de la política social encaminada hacia tres objetivos: El Seguro Social, la Asistencia, y la Educación.

En este sentido, constituye dentro de la acción del Estado una verdadera doctrina política, económica y social.

En el folleto editado por la OIT, hacia la Seguridad Social, se afirma que las dos fórmulas, la asistencia social o Previsión Social y el Seguro Social, constituyen el remedio a las deficiencias de la ayuda para los necesitados y suministran la seguridad social de que se carecía. Sin embargo, la Asistencia Social o Previsión Social, y la Seguridad Social, son dos instituciones totalmente diferentes.

#### DIFERENCIAS ENTRE PREVISION SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL,

La Previsión Social era un conjunto de ideas e instituciones que actuaban pasivamente. La Previsión esperaba tranquilamente la realización de los siniestros, y frente a ellos, no hacía otra cosa que pagar o servir con prontitud.

En cambio, en el concepto de Seguridad Social se ha querido indicar que la actitud de los Seguros Sociales debe ser activa, debe actuar adelantándose a los siniestros para evitarlos. La Seguridad Social desea realizar una acción de prevención, cuidando el capital humano.

La Previsión Social dirigía su acción al individuo más que a la familia o a la comunidad.

En cambio la Seguridad Social toma al individuo como componente de la colectividad y dirige su acción a la colectividad en su conjunto. Vela por el individuo porque le interesa la comunidad.

La Previsión Social se preocupaba casi siempre por acumular dinero en cantidades suficientes para cubrir con oportunidad el monto de los riesgos de las personas afiliadas y se preocupaba, a la vez, de invertir las sumas acumuladas con vista siempre a la ganancia y los intereses.

En cambio a la Seguridad Social le importa tener esas sumas, pero cuida especialmente la inversión. Como mira el problema desde el punto de vista de la comunidad, cuando trabaja con fondos de capitalización le interesa invertir las sumas de dinero descontadas a los sueldos, las ganancias patronales y las aportadas por el presupuesto de la nación en bienes que tonifiquen la economía de los países y que resulte de esas inversiones una acción de interés económico para los imponentes, colaborando en la realización de una economía racional. De esta manera, la Seguridad Social completa el --

círculo de los beneficios y abarca el problema social entero de la colectividad.

Para servir las prestaciones, la Previsión Social creaba organismos sin plan. La Seguridad Social, en cambio, actúa planificando su acción. Organiza los Seguros Sociales en planes armónicos y convergentes al fin que se propone: dar a la sociedad seguridad ante lo incierto del porvenir. No es concebible el concepto de "Seguridad Social" sin planificación y sin dirección.

Podemos concebir la Seguridad Social en funciones complementarias de Asistencia Social y Seguro Social fundidas en una sola institución. El progreso de la Asistencia Social consiste en el mejoramiento de sus beneficios en la extensión del concepto de necesidad y en la eliminación del estigma moral que significa recurrir a su ayuda. El progreso del Seguro Social consiste en otorgar su protección a un círculo más amplio de población, extender el campo de acción en los riesgos que cubre elevando la cantidad y la calidad de las prestaciones dentro del concepto establecido.

El Profesor Francisco de Ferrari considera que la Seguridad Social es un nuevo modo de producir, de organizar el trabajo, de distribuir los ingresos de la nación, proclamando que una parte de ellos debe ser necesariamente destinada a asegurar y mantener ciertos niveles mínimos de vida y la plenitud y estabilidad del empleo. La Seguridad Social consiste, para este autor, en la organización de la economía, teniendo preferentemente en cuenta las necesidades de las grandes masas.

La Oficina Internacional del Trabajo considera como Seguridad Social al conjunto que forman el Seguro Social y la Previsión Social. Para esta oficina, la Seguridad Social tiene como fin garantizar una existencia económica a las personas que hayan perdido su capacidad de trabajo -total o parcial. Cada país debe resolver el problema del financiamiento de su Seguridad Social tomando en cuenta su situación económica y su régimen político.

En el año de 1955, se publicó en resultado de una encuesta que realizó la OIT en marzo de 1952. En ese estudio se llegó a la conclusión de que más que fijar una definición del concepto de Seguridad Social, en la cual difícilmente podría encuadrarse las diversas situaciones que presentan los países, era conveniente partir del principio de que existe un régimen de Seguridad Social que cumple las tres condiciones siguientes:

Primero.- Que el sistema o servicio tenga por objeto proporcionar asistencia médica, curativa o preventiva, o bien garantizar los medios de subsistencia en caso de pérdida involuntaria de las-

ganancias o de una parte importante de éstas, o también proporcionar un ingreso suplementario a las personas que tengan cargas familiares.

Segundo.- Que el sistema o servicio esté instituido por un acto legislativo que atribuya derechos individuales determinados, o bien imponga obligaciones definidas a un organismo público para-estatal o autónomo.

Tercero.- Que el sistema o servicio sea administrado por un organismo público, semipúblico o autónomo; sin embargo, es admisible una excepción en el caso de regímenes de indemnización por accidentes del trabajo o enfermedades profesionales.

Ese mismo criterio fue sustentado también en el informe V, preparado por la OIT para la novena Conferencia Internacional de estadígrafos del Trabajo que se reunió en Ginebra en 1957. El grupo de expertos allí reunido señaló que "los conceptos nacionales respecto a los elementos que comprende la Seguridad Social se hallan condicionados por las amplias diferencias en materia de estructura institucional, así como por los diferentes patrones de evolución de los programas sociales en los diversos países". El grupo observó asimismo la tendencia, común en la mayor parte del mundo, hacia la aceptación de un concepto más amplio de la Seguridad Social; aunque bajo la influencia de los factores institucionales y de los antecedentes históricos, el concepto corriente no tiene aún la amplitud del enunciado más vasto de bienestar social.

A menudo, se dice en el mencionado informe, se utilizan indistintamente como sinónimos los términos "Seguridad Social", "Bienestar Social" y "Servicios Sociales", sin embargo, conforme a las opiniones predominantes, la Seguridad Social tiene un alcance más amplio dentro del ámbito general que Bienestar Social o Servicios Sociales, pues estos dos últimos términos pueden incluir una grandiversidad de medidas para el fomento del bienestar mediante el esfuerzo de la Colectividad; tales medidas pueden ir encaminadas especialmente a ayudar a los individuos o pueden influir toda una gama de servicios para la Colectividad; pueden limitarse a una ayuda financiera o abarcar la asesoría legal o la ayuda en la búsqueda del trabajo; pueden restringirse regímenes obligatorios o influir así mismo los servicios del tipo voluntario, la facilitación gratuita de alimentos en las escuelas, de medios de diversión de guarderías infantiles, de ayuda doméstica para enfermos o ancianos e, incluso, la alimentación y la vivienda asistidos.

Por el contrario, el término Seguridad Social restringe en principio, en muchos países, a los regímenes o servicios establecidos en virtud de la legislación pública que otorgan derechos individuales específicos, y que han sido concedidos para facilitar medios de subsistencia a los sostenes de familia que involuntariamente hayan perdido o sufran disminución de su capacidad de traba-

jo remunerado. Se acostumbra, sin embargo, incluir en la Seguridad Social a los regímenes que facilitan ingresos suplementarios a las personas con cargas familiares, y por razones históricas a los regímenes que facilitan la asistencia médica.

En la formación del concepto de "Seguridad Social" puede clasificarse la diversidad de tendencias y direcciones que ahora existen, en los tres grupos siguientes:

- a).- Las que la consideran como la etapa final del Seguro Social, es decir el Seguro Social integral, entendiendo por tal la política expansionista que conduce a amparar no sólo a las clases de asalariados, sino a todos los trabajadores de un país, e inclusive a todos los ciudadanos y hasta todos los residentes, ampliando y profundizando los riesgos clásicos que cubre el Seguro Social.
- b).- Las que consideran que la Seguridad Social está formada conjuntamente por el Seguro Social y la Asistencia Social, en su acepción clásica pero estricta respecto a las realizaciones de esas dos instituciones.
- c).- Las que envuelven bajo el concepto de Seguridad Social ideales que persiguen la "liberación del hombre" de la amenaza de no poder satisfacer sus necesidades vitales, considerando como primer paso en el persegui-miento de ese ideal, la "ocupación plena", a través de los más o menos complicados mecanismos económicos que permita la estructura social, política, demográfica y financiera del Estado, pero combinado su acción con las acciones a cargo del Seguro Social integral y, a lo menos transitoriamente, con las de la Asistencia Social.

En resumen la Seguridad Social puede ser considerada como un conjunto de medidas adoptadas para garantizar a los individuos y a sus familias la salud y bienestar.

Comprende varias ramas o modalidades de acción que tienen una finalidad común, siendo igualmente comunes los efectos y la naturaleza jurídica de las prestaciones que se destinan a asegurar los medios de existencia de los individuos y de sus familias, teniendo como orientación una redistribución de los ingresos, sirviéndose de prestaciones que son objeto de derechos susceptibles de acción contenciosa.

Después de haber estudiado aunque en forma breve lo referente a la Seguridad Social como parte integrante del Derecho Social-

y entendido éste y aclarado anteriormente de que no hay a la fecha una definición aceptada como única daremos sin embargo conceptos - que se acercan más o menos a definir los ideales que persigue esta.

CONCEPTO TRADICIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.- Tradicionalmente se dice que la Seguridad Social procura mantener estable el nivel en que vive la población, de acuerdo a los ingresos que recibe cada familia para evitar que este nivel descienda cuando dichos ingresos disminuyan, se interrumpan o cesen definitivamente cuando aumentan progresivamente los gastos familiares ordinarios, por el nacimiento y desarrollo de los hijos o cuando sobrevienen acontecimientos que originan erogaciones extraordinarias. (fue en Alemania donde se crearon por primera vez los Seguros Sociales, o sea, la expresión más clara de la Seguridad Social tradicional, cuando el Canciller Bismark dirigió al Parlamento Alemán el famoso mensaje - que abrió la época de los Seguros Sociales en el Imperio Alemán recién fundado).

NUEVO CONCEPTO SOBRE SEGURIDAD SOCIAL.- Es aquel que nos lleva a encontrar como finalidad de ésta la redistribución del ingreso social entre la población, proporcionando a cada familia, de modo directo, inmediato y constante los bienes y servicios, o su equivalente en dinero, que necesitan consumir para vivir en el nivel más adecuado a sus necesidades. Si la finalidad de la Seguridad Social tradicional se concreta a sostener estable el nivel social de la población. (27)

#### PROYECCION JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA

Es loable la obra Constitucional Mexicana, en la que los derechos sociales surgieron de la esencia misma del pueblo que hizo la primera revolución social de este siglo. México fue la primera nación que elevó el problema de la desigualdad económica a la cuspide del Derecho Positivo. La primera Revolución Político-Social - fue hecha en México, proclamando las necesidades y aspiraciones -- del pueblo subyugado, hasta plasmarlas jurídicamente en la Constitución de 1917, y de la que ya hablamos en capítulos anteriores, - en la que se plantea todo un sistema de reformas sociales; lo más importante y que debemos tomar en cuenta es que la idea inicial no partió de jurisconsultos sino de simples luchadores sociales como lo fueron: Jara, Aguilar y Gongora, y es precisamente un solo artículo el 123 el que marca un momento decisivo en la historia del Derecho del Trabajo y la Previsión Social. No podemos afirmar que ha

ya sido el modelo utilizado para configurar otras legislaciones, ni que sea incluso una obra original, pero sí es de reconocerse que es el paso más importante dado por un país para satisfacer las demandas de la clase trabajadora.

El ilustre y distinguido Maestro Doctor Trueba Urbina en su opinión muy personal dice que nuestra Constitución si contribuyó -- con valiosas experiencias y conocimientos a la cultura jurídico universal: Después de la Constitución Mexicana se dictaron en Europa -- constituciones que siguieron la misma teoría de la mexicana, desde el Tratado de Versalles. En efecto, la fracción VII del artículo -- 123 dice que "para trabajo igual debe corresponder salario igual, -- sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad", este mismo principio se -- consigna precisamente en el Tratado de Versalles de 1919. Muchas de las ideas sociales de la Carta Magna de 1917 fueron copiadas por -- otros códigos, perfeccionando el estilo y mejorando los conceptos, -- pero de todos modos le corresponde la primacía. Y así lo reconocen -- eminentes juristas europeos.

La constitución Mexicana de 1917 es verdaderamente trascen-- dental; es el enfrentamiento de la realidad social con la sapiencia de la teoría jurídica. En el Congreso de Querétaro, el diputado Jo-- sé N. Macías, frente a la transformación radical del proyecto de -- Constitución política que se había planteado por Jara, Victoria y -- Manjarrez, robusteciendo la teoría social de la misma y estimulando la introducción del Derecho Social en la Carta Fundamental, opinó -- que debería insertarse algún artículo donde se establecieran las ba-- ses fundamentales en materia de trabajo, otorgando a los Estados la -- facultad de legislar sobre el particular, porque, de lo contrario, -- la clase obrera quedaría desamparada.

Con el triunfo del ejército constitucionalista se consolidó -- el Congreso Constituyente, que tuvo como sede la ciudad de Queréta-- ro. Dicho Constituyente recibió un documento que, de acuerdo con los -- juristas de entonces, guardaba la estructura formal de las constitu-- ciones de esa época; sin embargo, como formaban parte del citado -- constituyente personalidades emanadas de la clase trabajadora, el -- mencionado proyecto fue radicalmente transformado, elaborando una -- Constitución que dió cabida no sólo a los preceptos tradicionales, -- que forman las partes dogmática y orgánica de nuestra Carta Magna, -- sino también los preceptos de Derecho Social, como son los artícu-- los 3, 5, 27, y 123.

La iniciativa presentada por los diputados Aguilar, Jara y -- Góngora, contenía garantías obreras como la jornada máxima de ocho-- horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial para los ni-- ños y las mujeres y el descanso hebdomadario. Es interesante cono-- cer el pensamiento de los constituyentes que, sin ser juristas, lle-- varon al seno del Constituyente el sentir y las aspiraciones del --



pueblo. Heriberto Jara no comprendía como era que los jurisconsultos se oponían a la reglamentación constitucional en materia laboral y decía que precisamente esa postura había provocado que los trabajadores fueran un conglomerado triste, pálido, débil, agotado por el trabajo en virtud de que nunca se había dado una adecuada reglamentación a su actividad.

Por su parte, el diputado Hector Victoria hizo una de las más brillantes exposiciones en favor de los trabajadores en el seno del Constituyente de Querétaro; afirmó Victoria que era verdaderamente sensible que un proyecto de reformas, que se decía revolucionario, dejara pasar por alto las libertades públicas, como habían pasado hasta entonces las estrellas sobre las cabezas de los proletarios; que los trabajadores estaban cansados de la labor que en detrimento de las libertades públicas habían llevado a cabo los académicos, los ilustres, los sabios y, en una palabra, los jurisconsultos.

Era tal la presión que existía en el seno del Constituyente de 17 que fué imprescindible crear una Constitución que incluyera bases fundamentales de Derecho Social en favor de la clase trabajadora, como palpablemente se hizo; nuestra Carta Magna consagró un gran número de garantías en favor de las clases económicamente débiles y les dió el apoyo de dificultar su reforma, en previsión de los acontecimientos políticos futuros, dentro de un sistema liberal que protege a ese sector de la población de las fluctuaciones del mercado de Trabajo.

En estas condiciones, consagra instituciones como la jornada máxima de trabajo, el derecho de coalición y huelga, tribunales de conciliación y arbitraje, nulidad en las cláusulas lesivas a los trabajadores, así como también derechos irrenunciables.

En su concepción positiva, el Maestro Doctor Trueba Urbina, dice que "el Derecho Social es el conjunto de normas tutelares de la sociedad y de sus grupos débiles, establecidos en las constituciones modernas y en sus leyes orgánicas. La igualdad deja de ser punto de partida del Derecho, para convertirse en meta o aspiraciones del ordenamiento jurídico.

La Constitución político-social, continua diciéndonos es la conjugación en un solo cuerpo de leyes de las materias que integran la Constitución política y de estratos, necesidades y aspiraciones de los grupos humanos que forman el subsuelo ideológico de la Constitución Social; es correlación de fuerzas políticas y sociales, elevadas al rango de normas fundamentales.

En México, el Derecho Social no es sólo una escuela jurídica o una disciplina teórica alejada del mundo de la realidad, sino

que pertenece a nuestra legislación y, por ende, no se considera una concesión graciosa del Estado en beneficio de la sociedad, de sus grupos y clases débiles, sino una verdadera facultad del hombre vinculado socialmente para exigir su cumplimiento o ante el poder económico o ante el Estado mismo. El Derecho Social Mexicano es la rama del Derecho creado para proteger al hombre débil -- frente al hombre insaciable de riqueza. Y es precisamente en los artículos 3, 5, 27, 28 y 123, en donde se encuentran las bases -- principales de nuestro Derecho Social. (28)

El artículo 3o. establece que la Educación es patrimonio de todos los hombres, ya que en el pasado solo los privilegiados tenían acceso a ella, la fracción VII del artículo 3o. dice "Toda la educación que el Estado imparta será gratuita... "Además le da un carácter de imperatividad a la educación primaria a la que declara obligatoria, señalando que esta será laica, es decir ajena a toda doctrina religiosa, y basada en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además será democrática, nacional y social al declarar en su inciso C de la primera fracción que: -- "Contribuirá a la mayor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el -- aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuando por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e -- igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos...."

El artículo 5o. consagra un Derecho Social al trabajador y dice dicho artículo: en su primera parte: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

El artículo 27 de nuestra Constitución le da un nuevo carácter a la propiedad, dándole una función social, no es ya el derecho de usar, disfrutar y disponer libremente de un pedazo de tierra, sino que primordialmente hay que atender al interés de la comunidad, buscando el beneficio social, por encima del individual, -- "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", también declara dicho artículo que "La propiedad de las tierras y aguas --

(28) Doctor Alberto Trueba Urbina.- Ob. Cit. Págs.- 13 y 14.

" " " " .- "EL NUEVO ARTICULO 123.- Ed. - Porrúa S.A.- 2a. Ed.- Méx.- 1967.- Pág. 206.

comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Da también las reglas generales para la restitución de tierras, dotación de tierras y aguas, creación de ejidos, formación de nuevos centros de población, extensión de la pequeña propiedad agrícola y de la ganadera creación de las autoridades agrarias etc.

El Artículo 28 Constitucional consigna otra de las garantías sociales al declarar: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, -telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos.

El artículo 123 Constitucional, consagra también una serie de garantías sociales, que vienen a proteger a la clase económicamente débil, que es el trabajador, el obrero el artesano.

El título Sexto, "Del Trabajo y la Previsión Social", contiene un sólo artículo, el 123, en el cuál se establecen los derechos mínimos de que gozarán los trabajadores, tales como: La duración máxima de la jornada que será de ocho horas en el turno diurno y de siete horas en el turno nocturno; se protege el trabajo de las mujeres y de los menores, prohibiéndoles el trabajo nocturno industrial y las labores insalubres y peligrosas; el descanso hebdomadario; --protección a las mujeres antes y despues del parto; el salario mínimo; la participación de las utilidades; (y que ahora y con la nueva Ley Federal del Trabajo ya es una realidad), puesto que antes no se llevaba a cabo, aunque la Ley lo señalaba; sueldo doble en el caso de que se trabaje tiempo extraordinario, derecho de huelga, protección al salario, dentro de las bases de previsión social se encuentran: La obligación del patrón de proporcionar a los trabajadores -habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad; responsabilidad para los empresarios por los riesgos profesionales, a que está expuesto el trabajador. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo; --servicio para la colocación de los trabajadores el cual será gratuito.

En resumen es el artículo 123 Constitucional en el que mejor se ve proyectada Jurídicamente la Seguridad Social Mexicana, en su fracción XXIX de su apartado A, en su TEXTO ORIGINAL, sentaba la siguiente base: "Se consideran de utilidad social: establecimiento de cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la Previsión Popular.

TEXTO ACTUAL de la Fracción XXIX, apartado A del 123 dice: - "Se considera de utilidad público (ya no dice de utilidad social) - (el término público es mucho más amplio), la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de la invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos, ya no dice respecto a fomentar la organización de dichas instituciones, pero como ya lo hemos visto y aun más lo estamos viviendo, efectivamente el Estado con la facultad que le da la Constitución a creado varias Instituciones con fines análogos o sea de Seguridad Social, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social motivo de la presente Tesis. (29)

#### SU FINALIDAD

Por todo lo anteriormente dicho creemos fervientemente que la finalidad que persigue la Seguridad Social por conducto de la Institución en estudio es:

Garantizar a los individuos que es la clase trabajadora económicamente débil y a todos aquellos que dependen de él como es la familia, la salud y el bienestar en todas sus manifestaciones.

Este régimen de Seguridad Social Mexicano, con base en los mandamientos legal es que lo rigen, se ha integrado, -se está integrando', con diversas prestaciones, en especie o en dinero, que se agrupan en tres grandes ramas:

#### I.- Prestaciones Médicas.

Las prestaciones médicas comprenden la atención de:

---

(29) Mario de la Cueva.- "SINTESIS DEL DERECHO DEL TRABAJO T.I. PANORAMA DEL DERECHO MEXICANO.- UNAM.- Méx. 1965 págs. 9 y ss. y CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.- Edición Porrúa S.A.- Méx. 1972.

- a).- Enfermedades no profesionales.
- b).- Enfermedades profesionales.
- c).- Accidentes en el trabajo.
- d).- Maternidad.

El cuidado de la salud es uno de los más importantes aspectos de la Seguridad Social. Los servicios médicos del régimen de Seguridad Social Mexicano atienden y cuidan de la salud de su población beneficiaria en el triple aspecto de prevención de las enfermedades, de la curación de los pacientes y de su rehabilitación. Esto es, -- que su campo de acción se extiende a la protección de la salud misma, a efecto de impedir, hasta donde sea posible, la presencia de la enfermedad. Cuando ella hace su presa en el ser humano, la Seguridad Social dispone de todos los medios, económicos, técnicos y humanos, para combatirla eficazmente. Y, cuando la enfermedad o el accidente dejan en sus víctimas su trágica huella, física o espiritual, el Seguro Social dispone también de los elementos para su rehabilitación.

La protección de la Seguridad Social en materia de asistencia médica es tanto para el trabajador como para sus familiares, -- con las solas limitaciones de parentesco, edad o dependencia económica que establece la Ley. La protección al trabajador en caso de enfermedad o de accidentes en el trabajo, no se reduce a la mera -- atención médica, ya de por sí tan importante, sino que, se extiende económicamente al proporcionársele los recursos, en la medida señalada en la Ley, suficientes para garantizar en mínimo que una familia requiere para su subsistencia. (30)

RIESGOS PROFESIONALES.-- El distinguido y apreciable Maestro-Doctor Trueba Urbina hace un comentario respecto al cambio de dicho término en el Título Noveno de la Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada diciendo: Se sustituye el concepto de riesgo profesional por el de riesgo de trabajo, que la doctrina extranjera utiliza para incluir en éste los accidentes y enfermedades que sufran los trabajadores en el desempeño de sus labores o con motivo de éstas. Aclaran do que no tiene mayor importancia dicho cambio terminológico.

RIESGOS DE TRABAJO.-- Son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo. (artículo 473)

ACCIDENTE DE TRABAJO.-- Es toda lesión orgánica o perturbación

funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes -- que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél. (Artículo 474 de la citada Ley).

ENFERMEDADES PROFESIONALES O DEL TRABAJO.- Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se ve obligado a prestar sus servicios, pudiendo ser originada esta enfermedad profesional por agentes físicos, químicos o biológicos. (Artículo 474 Ley citada).

Serán consideradas en todo caso enfermedades de trabajo las consignadas en la tabla del artículo 513 de la Nueva Ley Federal -- del Trabajo.

ENFERMEDADES NO PROFESIONALES.- Son todas aquellas adquiridas fuera del trabajo, y sin haber sido motivadas por este, viniendo a ser las llamadas enfermedades generales propias y naturales de cualquier organismo humano. Tanto la Nueva Ley Federal del Trabajo como la Ley del Seguro Social no dan una definición.

MATERNIDAD.- La mujer asegurada tiene derecho, durante el -- embarazo, el alumbramiento y el puerperio, a recibir la asistencia-obstétrica necesaria, así como un subsidio en dinero igual al que -- corresponde en caso de enfermedad no profesional, que le será cubierto durante 42 días antes del parto y 42 días posteriores al mismo.-- Además de dicho subsidio la asegurada recibirá, durante los 8 días -- anteriores y los 30 días posteriores al parto, una mejora que consiste en una cantidad que completa el total de su salario,

Ayuda para lactancia, cuando según dictamen médico, existe -- incapacidad física para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al parto, y se entregará a la madre, o a falta de esta, a la -- persona encargada de alimentar al niño. (Art. 56).

La asistencia obstétrica necesaria se otorga también a la esposa del trabajador que está afiliado al Seguro Social, o a la concubina, en su caso, como es lógico, no percibirán subsidio. (la concubina gozara de estos beneficios siempre y cuando haya vivido con él como si fuera su marido, durante los cinco años anteriores al -- parto o con la que tiene hijos, siempre que ambos permanezcan li-

funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualesquieran que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes -- que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquél. (Artículo 474 de la citada Ley).

ENFERMEDADES PROFESIONALES O DEL TRABAJO.- Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se ve obligado a prestar sus servicios, pudiendo ser originada esta enfermedad profesional por agentes físicos, químicos o biológicos. (Artículo 474 Ley citada).

Serán consideradas en todo caso enfermedades de trabajo las consignadas en la tabla del artículo 513 de la Nueva Ley Federal -- del Trabajo.

ENFERMEDADES NO PROFESIONALES.- Son todas aquellas adquiridas fuera del trabajo, y sin haber sido motivadas por este, viniendo a ser las llamadas enfermedades generales propias y naturales de cualquier organismo humano. Tanto la Nueva Ley Federal del Trabajo como la Ley del Seguro Social no dan una definición.

MATERNIDAD.- La mujer asegurada tiene derecho, durante el -- embarazo, el alumbramiento y el puerperio, a recibir la asistencia-obstétrica necesaria, así como un subsidio en dinero igual al que -- corresponde en caso de enfermedad no profesional, que le será cubierto durante 42 días antes del parto y 42 días posteriores al mismo.- Además de dicho subsidio la asegurada recibirá, durante los 8 días -- anteriores y los 30 días posteriores al parto, una mejora que consiste en una cantidad que completa el total de su salario,

Ayuda para lactancia, cuando según dictamen médico, existe -- incapacidad física para amamantar al hijo. Esta ayuda será proporcionada en especie hasta por un lapso de seis meses con posterioridad al parto, y se entregará a la madre, o a falta de esta, a la -- persona encargada de alimentar al niño. (Art. 56).

La asistencia obstétrica necesaria se otorga también a la esposa del trabajador que está afiliado al Seguro Social, o a la concubina, en su caso, como es lógico, no percibirán subsidio. (La concubina gozará de estos beneficios siempre y cuando haya vivido con él como si fuera su marido, durante los cinco años anteriores al -- parto o con la que tiene hijos, siempre que ambos permanezcan li-

bres de matrimonio) (Artículo 58 de la Ley del Seguro Social. (31).

## II.- Prestaciones Económicas.

Las prestaciones en dinero que establece la Ley del Seguro-Social, se dividen en dos clases:

- 1).- Las que se otorgan, en cualquier momento, al presentar se una necesidad o una incapacidad que comprende:
  - a).- Subsidios por enfermedad.
  - b).- Subsidios o pensiones por accidentes en el trabajo.
  - c).- Ayuda para funerales.
  - d).- Ayuda para matrimonio.
  - e).- Subsidios por maternidad y
  - f).- Ayuda para lactancia.
  
- 2).- Las que se otorgan después de transcurrido determinado tiempo, de cumplido los plazos de espera que señala la Ley, y por incapacidad general no originada por riesgo profesional, o sea las prestaciones diferidas, que comprenden:
  - a).- Pensiones por vejez.
  - b).- Pensiones por invalidez.
  - c).- Pensiones por viudez y orfandad.

La mera enunciación de las prestaciones económicas evidencia que el propósito, el fin de la seguridad social es la protección - del trabajador en todos los casos en que pudiera carecer, por la - pérdida de su capacidad de trabajo, de los ingresos necesarios para hacer frente a sus necesidades vitales, y que como vemos es - - otra manifestación más de los fines que se propone el Instituto Me xicano del Seguro Social.

## III.- Prestaciones Sociales.

Las prestaciones sociales, comprenden:

- a).- Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar.
- b).- Centros Sociales, Juveniles y Talleres de Capacitación.
- c).- Centros Vacacionales.
- d).- Unidades de habitación.

---

(31) Trueba Urbina.- "NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO".- Editorial Po rrúa.- 15a. Edición.- Méx. 1972.- Pág. 195.



Los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar.- Tuvieron su origen en las Casas de la Asegurada que se establecieron durante los años de 1957 y 1958. Estan al servicio de la mujer, y cualquiera que sea su parentesco con el trabajador y en ellos se le imparten conocimientos básicos sobre:

1. Primeros auxilios, cuidados maternos-infantiles e higiene.
2. Dietética, alimentación y cocina.
3. Corte, costura, confección, cultura de belleza, decoración, arte dramático, danza, civismo, juguetería y educación física.

Los Centros Sociales, los Centros Juveniles y los Talleres de Capacitación.- Estan destinados a los trabajadores y a sus hijos. - En ellos se pretende utilizar el tiempo libre, el ocio de los trabajadores en actividades de tipo social, cívico-deportivas y culturales, básicas para su superación; y, en enseñanzas técnicas o artesanales que permitan a los trabajadores, o a sus hijos, mejorar sus ingresos o iniciarse en el mundo del trabajo en condiciones que les permitan obtener los salarios que corresponden a la mano de obra capacitada. Los talleres de capacitación tienen la función de desarrollar las destrezas remunerables que requiere el avance industrial, el crecimiento económico del país.

Centros Vacacionales.- Las reformas a la Ley de 1956 facultó al Seguro Social para establecer centros de descanso para vacaciones, (Artículos 77, 107 y 128 de la Ley del Seguro Social). El primer Centro Vacacional lo encontramos en Oaxtepec, Estado de Morelos. La importancia que en la salud de un trabajador, en su productividad en el trabajo y en su vida social tiene el disfrute y el correcto aprovechamiento de un período vacacional, es indudable pero que estos esten al alcance de la clase trabajadora económicamente débil.

Unidades de habitación.- La habitación cómoda e higiénica es un factor de la mayor importancia para el mantenimiento de los niveles de salud y para prevenir la incapacidad. El Seguro Social atiende, en la medida de sus posibilidades y recursos, este problema, -- con la construcción de Unidades de Habitación, con rentas bajas, en las que se prestan todos los servicios sociales que requiere la vida de una comunidad. Como ejemplo citaremos únicamente la Unidad -- Santa Fe y la Unidad Independencia.

Con todo lo señalado anteriormente creemos firmemente que el Seguro Social Mexicano se ha empeñado y seguira creando y perfeccionando nuevas técnicas que le permitan en un futuro no muy lejano -- llegar a su fin último proteger en su Régimen de Seguridad Social a toda la población que forma la Clase Trabajadora Económicamente Débil, y con ello hacer de México un país libre del espectro que da la "Inseguridad". (32)

C A P I T U L O I V

ANALISIS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL CONFORME  
A LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

- 1).- REPERCUSIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO SOBRE  
EL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO.
- 2).- LA TEORIA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

"La lucha por la justicia Social es un móvil fundamental de la historia de México. Acercarnos a ella hasta su cabal obtención es mandato imperativo de la Revolución Mexicana.

Extender la Seguridad Social, mejorar las prestaciones e incluir otras, será propósito del gobierno. Pretendemos -- que el Bienestar Social llegue al mayor número de Mexicanos.

Ciclo de Conferencias de la Seguridad Social  
(Centro Médico Nacional)

ANALISIS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL CONFORME A LA  
NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Sería utopico el que esto escribe, querer hacer un analisis-verdadero del majestuoso articulo 123 Constitucional, para ello se necesita primeramente conocer y entender a la perfección lo que es el Derecho Laboral o del Trabajo, y esto y así lo ha demostrado a través del tiempo en sus muchas obras y al que en repetidas ocasiones hemos citado en la presente Tesis como lo es y lo será siempre nuestro apreciable y distinguido Maestro Doctor Alberto Trueba Urbina de quien hemos recibido muchos de nosotros sus acertadas y sabias enseñanzas, lo que es el "Derecho del Trabajo". Siendo el artículo 123 Constitucional la fuente donde deriva Nuestro Derecho del Trabajo.

Una de las mayores preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917, entre otras, lo fue el problema de las habitaciones de los trabajadores; la casa es el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos, de tal manera que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres.

Desde entonces hablaron los diputados constituyentes de habitaciones "cómodas e higiénicas". que deberían proporcionar las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra naturaleza, a sus trabajadores.

La idea quedó plasmada en la fracción XII del artículo 123, y se encuentra vigente, según lo dispone el artículo 9o. transitorio de la Constitución, lo que quiere decir que los trabajadores podrían exigir en cualquier momento, el cumplimiento de esa obliga---

ción. Pero a pesar del tiempo transcurrido, el mandato constitucional no ha tenido una realización satisfactoria, si bien en algunas empresas, por acuerdos celebrados con los sindicatos se han formulado planes para la construcción y adquisición de las habitaciones para los trabajadores, y en varias de ellas se han puesto en ejecución.

El Estado tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la constitución. Resulta sin duda alguna inconsecuente que se exija a los trabajadores el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la prestación de sus servicios, sin que, a la vez, se dé satisfacción a sus derechos y sin que se exija de las empresas el cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución.

Para el cumplimiento de la obligación de las empresas se -- consideraron diversos sistemas y se solicitó la opinión de las organizaciones de trabajadores y de patronos, a fin de encontrar formulas que a la vez que armonizara los derechos del trabajo con los del capital, no constituyera un obstáculo grave para el desarrollo y el progreso de la industria nacional.

Se llegó a la conclusión, en primer término, de que debía -- distinguirse entre las empresas que dispusieran de habitaciones -- por haberlas construido especialmente o por haberlas adquirido en el centro de trabajo, de aquellas otras que no se encontraran en esa situación. Respecto de las primeras, se establece en el proyecto que si el número de habitaciones de que disponen es suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, su obligación debe considerarse cumplida, salvo que en el futuro aumente el número de los trabajadores; pero si las habitaciones no son suficientes, subsistirá la obligación por el saldo que resulte.

La segunda conclusión consiste en que no es conveniente el establecimiento de un sistema rígido, que deba cumplirse inexorablemente, sino que es preferible un sistema flexible que tenga sus bases en las relaciones obrero-patronales y que permita resolver gradualmente el problema. El proyecto descansa en el principio de que los trabajadores y las empresas, en los contratos colectivos o en convenios especiales, deben establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones. La experiencia de las negociaciones colectivas demuestra que los trabajadores tienen un conocimiento suficiente y la comprensión adecuada para determinar lo que pueden y deben exigir a las empresas.

El artículo 145 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, resultado de las ideas anteriores, es suficientemente elástico, pues -- permite que en los convenios se determinen en número de habitaciones y los plazos en que deberán construirse, sus características, --

tales como superficie, número y dimensiones de los cuartos, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias, así como también la aportación de las empresas y la forma que propongan para financiar el costo de las construcciones. El mismo artículo 145 previene que en los convenios se determinará si las habitaciones serán propiedad de la empresa, la que las dará en arrendamiento a los trabajadores, o si se transmitirá a éstos la propiedad, en cuyo caso deberá establecerse la parte del valor de la habitación que pagaran los trabajadores.

La adopción del sistema a que se refieren los párrafos anteriores, además de las razones expuestas, descansa en las consideraciones siguientes: la ya apuntada circunstancia de que la fracción XII del artículo 123 esté vigente y de que faculte a los trabajadores para exigir en cualquier momento el cumplimiento de la obligación, demuestra que los trabajadores tienen conciencia de que no sería posible exigir el cumplimiento total e inmediato de dicha fracción, lo cual quiere decir, que la reglamentación que se dicte tiende a regular el ejercicio de un derecho que está vivo y que es exigible. Por otra parte, la flexibilidad del sistema y el hecho de dejar a los convenios entre los sindicatos y las empresas la proporción y los lapsos para que se proceda paulatinamente a la construcción de habitaciones, asegura la solución del problema en la medida en que las posibilidades de las empresas y la necesidad de su crecimiento y progreso lo permitan.

En el mismo Capítulo Cuarto de la Nueva Ley Federal del Trabajo, se determina a quienes son los trabajadores que tienen derecho a que se les proporcione habitación: se limita a los de planta permanentes que tengan una antigüedad de un año, por lo menos, --- pues resultaría antieconómico obligar a las empresas a que tengan habitaciones disponibles para trabajadores eventuales o para aquellos cuya permanencia en el trabajo sea dudosa.

Los artículos 148 y 149 determinan el orden que debe seguirse para entregar las habitaciones a los trabajadores, a medida que se construyen: el criterio fundamental es la antigüedad y en igualdad de circunstancias se preferirá a los jefes de familia y a los trabajadores sindicalizados, (medida proteccionista para el Estado mismo). Por todas las razones expuestas transcribimos integralmente la fracción XII del Artículo 123, en su apartado "A", antes de su reforma.

TEXTO ORIGINAL.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas. (33)

REFORMA DE LA FRACCION XII del ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL. según decreto de 22 de diciembre de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de Febrero de 1972, y por disposición de su artículo único transitorio, la reforma entró en vigor quince días después de haber sido publicada en el Diario Oficial.

Sigue diciéndonos nuestro apreciable Maestro Trueba Urbina en relación con las nuevas reformas a la Nueva Ley Federal del Trabajo y advierte:

La influencia del Derecho Social en la Ley Reglamentaria -- del artículo 123, día por día se hace sentir en la legislación y en las relaciones laborales, por que así como iluminó a cinco continentes con sus normas proteccionistas y reivindicatorias de los trabajadores, universalizándose en el Tratado de la Paz de Versalles de 1919, necesariamente tiene que penetrar con mayor intensidad en nuestras leyes del trabajo. Por otra parte, su naturaleza dinámica tiende hacia el perfeccionamiento de las normas fundamentales que constituyen hasta hoy la declaración más completa de los derechos de los trabajadores, no sólo en el campo de la producción económica, sino en cualquier actividad laboral en que éstos presen-ten un servicio a otra persona, física o moral, empresas privadas o públicas, donde aún sigue latente el régimen de explotación del hombre por el hombre, por cuyo motivo el artículo 123 es un heraldo en movimiento hasta la realización de su destino histórico.

En tales condiciones se originó la reforma constitucional -- a la fracción XII del Apartado A del artículo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 1972, para la efectividad del derecho habitacional de los trabajadores mediante las aportaciones que las empresas patronales hagan al "INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES", a partir del 10. de mayo de 1972.

En cumplimiento de la norma constitucional de referencia, -- fue reformado substancialmente el capítulo III del Título IV de la

(33) "EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO" Editado por el I.M.S.S. Méx. 1971. Hemerobiblioteca del Centro Inamericano de Seguridad Social.- Págs. 328 a la 330. Unidad Independencia.

Ley Federal del Trabajo, que regula el Derecho Habitacional y que encontramos en la citada Ley con el Título de "Habitaciones para los trabajadores" en su artículo 136, página 83, y que a la letra dice: Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

El Maestro Doctor Trueba Urbina hace un comentario y sugiere a la vez respecto a la Ley reformada en el Capítulo de "Habitaciones para los Trabajadores", y que ya había sido apuntado desde 1970 lo siguiente:

"Aun cuando se reproduce esencialmente la fracción XII del artículo 123 constitucional, no se resuelve adecuadamente el problema habitacional de los trabajadores, ya que debió generalizarse el pensamiento del Constituyente de 1917, a fin de que todos gocen del beneficio de tener habitaciones, sin hacer distinciones injustas y tomando en cuenta el desarrollo industrial que se ha operado en nuestro país; por lo que es conveniente darle una solución adecuada y práctica al problema:

- 1o.- Debe crearse el Instituto Social de la Vivienda Obrera, con representación de trabajadores, patronos y gobierno.
- 2o.- El Patrimonio del Instituto se formará con la aportación de las empresas o patronos y el Estado, tomando en cuenta el número de trabajadores que laboran en cada empresa y el salario de los mismos, a semejanza del sistema de cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 3o.- Deberán hacerse los estudios e investigaciones que sean necesarios para la resolución del problema habitacional dentro del término de tres años a que se refiere el artículo 143, así como la cooperación económica de los trabajadores, para adquirir las habitaciones en propiedad o en arrendamiento"

Para terminar con el análisis del artículo 123 Constitucional, conforme a la Nueva Ley Federal del Trabajo, transcribiremos a continuación la Fracción XII de dicho artículo reformada.

TEXTO ACTUAL.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habita--

ciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una Ley - para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los -- trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de - esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios - a la comunidad.

Por Decreto Presidencial se crea un Organismo de Servicio-Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denomina "INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES", con domicilio en la Ciudad de México, creándose para su organización y funcionamiento su Ley respectiva. (34) y (35).

En la historia de nuestro Derecho del Trabajo pueden señalarse tres grandes momentos:

- 1).- Se dió en la Asamblea Constituyente de Querétaro.- -- Cuando los diputados, al concluir bellos y profundos-debates, lanzaron al mundo la idea de los derechos So- ciales, como un conjunto de principios e institucio- nes que aseguraran Constitucionalmente condiciones -- justas de prestación de los servicios a fin de que -- los trabajadores pudieran compartir los beneficios de las riquezas naturales, de la civilización y de la -- cultura.

---

(34) Trueba Urbina A. y Trueba Barrera J.- "NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO" 15a. Edición. Editorial Porrúa. Méx. 1972.- Pags. - 82 y 83.

(35) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Edi- ción. Editorial Porrúa. Méx. 197 Artículo citado.



- 2).- Se dió con motivo de la continuación del artículo 123 Constitucional: se inició con la Legislación de los - Estados y culminó con la Ley Federal del Trabajo de - 1931.
- 3).- El tercer momento está constituido por los treinta y siete años que acaba de cumplir la Ley Federal del -- Trabajo: Si la Declaración de Derechos de la Asamblea Constituyente es inigualable por la grandeza de su -- idea, los autores de la Ley Federal del Trabajo ya -- que ésta ha cumplido brillantemente y eficazmente con la función para la que fue creada, ya que ha sido y - es uno de los medios que han apoyado al progreso de - la economía nacional y la elevación de las condicio-- nes de vida de los trabajadores: la armonía de sus -- principios e instituciones, su regulación de los proble-- mas de trabajo, la determinación de los beneficios mínimos que deberían corresponder a los trabajadores -- por la prestación de sus servicios, la fijación de -- las normas para el trabajo de las mujeres y de los me-- nores, la consideración de algunos trabajos especia-- les como la actividad ferrocarrilera o el trabajo de-- los marinos, la ordenación de los principios sobre -- los riesgos de trabajo, el reconocimiento y la afirma-- ción de las libertades de Coalición Sindical y de --- Huelga, la declaración de la obligatoriedad de la ne-- gociación y contratación colectiva, la organización - de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y la crea-- ción de un Derecho Procesal Autónomo, hicieron posi-- ble que el trabajo principiara a ocupar el rango que-- le corresponde en el fenómeno de la producción.

A su vez, las libertades de Coalición Sindical y de Huelga permitieron la organización, cada vez más fuerte, de los Sindicatos, Federaciones y Confederaciones de Trabajadores, los que pudieron exigir, en ocasiones recurriendo al procedimiento de la Huelga, la celebración de Contratos Colectivos en la mayoría de los cuales se han obtenido a lo largo de los treinta y siete años de vida de la Ley, beneficios superiores a los previstos por el Legislador en 1931. Por su parte, las Juntas de Conciliación y Arbitraje han -- creado una jurisprudencia progresista, inspirada en los principios de Justicia Social que derivan del artículo 123 Constitucional, la que ha servido para precervar las disposiciones de la Ley y para-- llenar algunas de sus lagunas.

Pero nuestra realidad social y económica es muy distinta en la actualidad de la que contempló la Ley de 1931; en aquel año se esbozaba apenas el principio de una era de crecimiento y progreso,

en tanto que, en nuestros días, el desarrollo industrial y la amplitud de las relaciones comerciales, nacionales e internacionales, han determinado una problemática nueva que exige una legislación que, al igual que su antecesora, constituye un paso más para ayudar al progreso de la nación y para asegurar al trabajo una -- participación justa en los beneficios de la economía.

Es cierto que el Proyecto que a la fecha ya es una realidad con la Nueva Ley Federal del Trabajo concede a los trabajadores en general, ciertos beneficios que no se encontraban vigentes en la anterior, ya que hay que tomar como una razón lógica, que la Legislación del Trabajo no puede ser un derecho estático, sino al contrario, para llenar su función tiene que ser un derecho dinámico que procure, sin incurrir en exageraciones que podrían -- perjudicar el progreso general del país, mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

La Revolución Mexicana tuvo como una de sus causas fundamentales, la difícil condición por la que atravesaban las clases campesinas y trabajadora y su propósito fue y así quedó consignado en los artículos 27 123 Constitucionales, asegurar a los integrantes de aquellas dos clases, un nivel de vida compatible con las necesidades y las exigencias de la persona humana. Constantemente han repetido los gobiernos revolucionarios, y ésta es la -- norma de conducta que rige la administración actual, que si bien el Gobierno debe contribuir al desarrollo de la industria, de la agricultura y del comercio, a fin de que se aumente la producción, también lo es que el crecimiento de la industria y de sus productos no pueden beneficiar a un sólo grupo, sino que debe extenderse a todos los sectores de la población Mexicana.

El verdadero progreso de un país consiste en que los resultados de la producción aprovechen a todos y permitan a los hombres mejorar sus niveles de vida. Consecuentemente la legislación del -- trabajo tiene que ser, según se dijo en líneas anteriores, un derecho dinámico, que otorgue a los trabajadores beneficios nuevos en la medida que el desarrollo de la industria lo permita. Solamente así se realizarán las ideas de "Justicia Social" que sirvieron de base a la Revolución Mexicana y están inscritos en nuestra Constitución.

Por otra parte ahí donde los trabajadores han logrado formar Sindicatos fuertes, particularmente nacionales, y donde se ha logrado su unión en Federaciones y Confederaciones, los Contratos-

Colectivos han consignado en sus cláusulas beneficios y prestaciones para los trabajadores muy superiores a los que se encuentran contenidos en la Ley Federal de Trabajo, pero estos Contratos Colectivos, que generalmente se aplican en la gran industria, han creado una situación de desigualdad con los trabajadores de la mediana y de la pequeña industria. Esta condición de desigualdad no puede perpetuarse, por que la Ley dejaría de cumplir su misión y porque se violaría el espíritu que anima el artículo 123.

Al redactarse la Nueva Ley Federal del Trabajo se tomó en cuenta los Contratos Colectivos más importantes del país y se extrajo de ellos aquellas instituciones más generalizadas, estimándose que precisamente por su generalización respondan a necesidades apremiantes de los trabajadores. Entre ellas se encuentran el aguinaldo, los fondos de ahorro y prima de antigüedad, un período más largo de vacaciones, y la facilitación de habitaciones y de la cual hablamos con mayor amplitud al hacer el análisis del artículo 123 Constitucional.

Es igualmente cierto, dentro de otro orden de ideas, que la Nueva Ley Federal del Trabajo vigente precisó el alcance de los mandamientos constitucionales, en lo que se refiere a la determinación de las jornadas máximas de trabajo y del llamado servicio extraordinario, pero ninguna de estas disposiciones es susceptible de dificultar las actividades de las empresas, ni siquiera de las que requieren de un trabajo continuo, pues, por una parte, solo se precisan principios y conceptos que ya estaban en la anterior ley, por otra no se exceden de los límites constitucionales y humanos. Para redactar estas disposiciones en la Nueva Ley Federal del Trabajo se tuvieron en cuenta muchas de las observaciones que fueron presentadas por el Sector Patronal. También se incluyen medidas más amplias para proteger, con la precisión de los preceptos Constitucionales, la "Salud y la Vida del Trabajador", a cuyo efecto, además de definir lo que se entiende por jornada de trabajo en su Título Tercero Capítulo II, artículo 58, que a la letra dice: Jornada de trabajo es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo, asegura el descanso semanal y el disfrute del período de vacaciones.

Motivo de especial preocupación ha sido la cuestión relativa a la transformación de las empresas y a la consiguiente utilización, que debe realizarse periódicamente de maquinaria nueva y de procedimientos nuevos para la producción.

Estableciéndose en la Nueva Ley Federal del Trabajo y que no estaba consignado en la Ley anterior, el principio de que los trabajadores y las empresas podrán convenir en los términos y condiciones para la implantación de maquinaria nueva, y cuando no sea posible llegar a un convenio, creando a la vez la Nueva Ley-

Federal del Trabajo un procedimiento breve que permite a las empresas obtener en las Juntas de Conciliación y Arbitraje la solución rápida de los problemas. (36)

Por su parte el apreciable y distinguido Maestro Dr. Alberto Trueba Urbina en las primeras páginas de la Nueva Ley Federal del Trabajo dice al respecto:

NACE UNA NUEVA LEY.- Desde el 10. de mayo de 1970, nace a la vida jurídica la Nueva Ley Federal del Trabajo, como un esfuerzo más para superar las relaciones entre los factores reales de poder, capital y trabajo, y con la misma emoción y entusiasmo de siempre al invocar el artículo 123 de la Constitución político-social de 1917, que fue la primera en el mundo en consignar derechos sociales o garantías sociales en favor de los trabajadores.- Reconociendo a la vez los méritos de todos los que participaron en su formación hasta convertirla en norma jurídica, independientemente de que nuestras convicciones se conocen a través de escritos y de críticas a las Juntas de Conciliación y Arbitraje y al más alto Tribunal de la Nación, poniendo de relieve sus errores e injusticias sociales.

Además, no estamos ligados con los representantes oficiales ni con dirigentes obreros, ni con burócratas del sindicalismo de trabajadores y empresarios, y menos solidarizados con las voces del capitalismo y del imperialismo, porque discrepamos radicalmente del conjunto en ideología y pensamiento político; sin embargo, también somos parciales, si más que nuestra parcialidad corresponde a un interés superior que no aspira recompensa: "la defensa de la clase obrera", como grupo social explotado, con la que siempre hemos estado identificados, en el poder público y fuera de él.

Por otra parte, tenemos que reconocer que como obra del régimen político constitucional, la nueva Ley supera a la anterior pues contiene más prestaciones legales que favorecen a los trabajadores: mejoramiento y protección de los salarios, otorgamiento de habitaciones, primas de antigüedad para retiros voluntarios, efectividad del derecho de participar en las utilidades, así como preceptos procesales con intención de mejorar la justicia obrera, etc. Por consiguiente, se trata de una Ley de "orden público" y por lo mismo de esencia capitalista, en que no funciona integralmente el derecho revolucionario del artículo 123, pues entre otros principios adopta el de paridad procesal, retornando a la --

(36) "EL SEGURO SOCIAL EN MEXICO" Editado por el I.M.S.S. Mex. - 1971. Págs. 309 a la 312. Hemerobiblioteca del Centrointeramericano de Estudios de Seguridad Social.

ficta igualdad entre el trabajador y el patrón, que los legisladores convierten en teoría legal contrarrevolucionaria; pero por encima de todo, sus disposiciones de carácter social aplazan la revolución proletaria por un término relativamente igual al de la vigencia de la Ley abrogada, a no ser que en la práctica los nuevos derechos laborales sean desvirtuados por los tribunales del trabajo y de amparo.

Esta Nueva Ley del Trabajo autorizó la prolongación de la jornada, pero siguiendo el espíritu del artículo 123 de la Constitución, consignó las limitaciones siguientes: el servicio extraordinario, llamado generalmente "horas extras de trabajo", el cual no podrá prestarse más de tres veces a la semana ni más de tres horas en cada ocasión lo que hace un total de nueve horas semanales. La Constitución fijó como retribución por el servicio extraordinario un 200 por ciento más del salario que corresponde a las horas de la jornada de trabajo.

En resumen diremos que la Nueva Ley Federal del Trabajo cumple lealmente con su función de proteger a los trabajadores dentro del régimen capitalista, abriendo un paréntesis de paz social frente al inevitable cambio de las estructuras económicas y políticas en el porvenir. (37).

#### REPERCUSIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO SOBRE EL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO.

Las disposiciones de la Ley Laboral guardan una estrecha relación con los preceptos legales que regulan la aplicación del Régimen de Seguridad Social y el funcionamiento de los órganos encargados de aplicarlo. Esta afinidad de origen se ha mantenido en virtud de que, no obstante que la Seguridad Social se ha convertido en un sistema jurídico autónomo, se conservan los vínculos que enlazan a éste con su campo legal de origen: El Derecho del Trabajo.

Resulta indispensable observar las posibles repercusiones legales del articulado de la Ley Laboral de 1970, respecto del régimen creado por la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos.

La Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el día 10 de mayo de 1970, contiene diversas disposiciones que repercuten en el Régimen del Seguro Social Obligatorio. Algunas de estas disposicio

---

(37) Trueba Urbina A. y Trueba Barrera J.- "NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO", 15a., Edición.- Editorial Porrúa.- Méx. 1972.

nes deberán ser aplicadas de inmediato, en consonancia con las de la Ley del Seguro Social. Otras disposiciones implican la necesidad de que en un futuro próximo se busque el equiparamiento de las prestaciones del Seguro Social, concedidas en la Ley últimamente mencionada, con las que contiene la Ley Federal del Trabajo. A ello obedecen las reformas introducidas a la Ley del Seguro Social por Decreto del 30 de diciembre de 1970, y que viene siendo sexta-reforma hecha a la Ley del Seguro Social. Reformando los artículos: 10, 40, 80, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 26, 31, 37, Fracciones III y VII; 52, 56, Fracción II; 57, 61, 63, 65, Fracción II; 74, 90, y -104.

El Artículo 10. adiciona el párrafo que a la letra dice: -- "...El régimen del Seguro Social Obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo..."

El Artículo 40. queda modificado de la manera siguiente: -- "... El régimen del Seguro Obligatorio comprende a:

I.- Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones en general;

II.- Los miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas, ya sea que estos organismos funcionen como tales conforme a derecho o sólo de hecho;

III.- Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios agrícolas y ganaderos, en los términos del artículo 80. de esta Ley y de las leyes y reglamentos correspondientes;

IV.- Los trabajadores independientes urbanos y rurales, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos que fueren similares, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80. de esta Ley y en las leyes y reglamentos correspondientes..."

El Artículo 80., queda de la manera siguiente: "... Son sujetos del régimen del Seguro Social Obligatorio, los miembros de las sociedades cooperativas de producción, los de las sociedades locales de crédito agrícola y los de las sociedades de crédito ejidal. Las mencionadas sociedades serán consideradas como patrones -

para los efectos de esta Ley.

Para los ramos de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez, vejes cesantía y muerte, las mencionadas sociedades cubrirán el 50% de las primas totales y el Gobierno Federal el otro 50%.

Para el ramo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales el Gobierno Federal también contribuirá con el 50% de la prima respectiva, siempre que se trate de ejidatarios, comuneros o de pequeños propietarios de no más de diez hectáreas de riego o su equivalencia en otra clase de tierras, ya sean o no miembros de sociedades cooperativas de productores, de sociedades de crédito ejidal o de crédito agrícola, etc. etc.

El Artículo 18.- Para establecer que debe considerarse como salario, lo que establece la Ley Federal del Trabajo.

El Artículo 19.- Que modifica los grupos de salario, suprimiendo los de las letras E, F y G y aumentando los de las letras R, S, T y U, quedando un total de trece grupos de salarios diarios con salario promedio de 13.50 para el grupo H y de 250 para el grupo U.

El Artículo 20.- Que cambia el vocablo de retribución en dinero por el de salario.

Artículo 23.- Que aumenta a \$ 220.00 la suma de los salarios percibidos en los distintos empleos, en el caso de que el asegurado preste servicios a varios patrones.

El Artículo 24 prevee que en el caso de que los salarios sean mayores de \$ 220.00 diarios, solamente el patrón que cubra dicho salario estará obligado a pagar los aportes respectivos.

El Artículo 25.- Establece que cuando encontrándose el asegurado al servicio de un mismo patrón, se modifica el salario estipulado, el cambio de grupo se hará hasta el comienzo del período próximo siguiente de pago de cuotas.

El Artículo 26.- Señala que corresponde al patrón pagar la cuota para los trabajadores que solo perciban el salario mínimo. - Que los trabajadores que perciban salarios inferiores al grupo H, se considerarán clasificados en dicho grupo H.

Ver en la Ley del Seguro Social Vigente los artículos reformados citados anteriormente, puesto que vienen a hacer una repercusión de la Ley Federal del Trabajo, al régimen del Seguro Social Obligatorio.

Entre las nuevas disposiciones laborales pueden señalarse - las siguientes:

- 1).- Aquellas que aumenten el campo de los sujetos asegurables dentro del Régimen de la Ley del Seguro Social.
- 2).- Sobre prestaciones mínimas a los trabajadores, que deben tomarse en cuenta para los efectos de clasificación de los asegurados en grupos de salarios y que ya citamos anteriormente.
- 3).- Sobre servicios sociales para los trabajadores, a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 4).- Las que señalan alguna actividad del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 5).- Las que se refieren a riesgos de trabajo.

Disposiciones que Aumentan el Campo de los Sujetos Asegurables dentro del Régimen de la Ley del Seguro Social?

La Ley, en su Título Segundo, acepta la tesis de la "relación de trabajo", que es más amplia que la de contrato de trabajo. En efecto, la Ley del Trabajo de 1931 determinó que trabajador es toda persona que preste a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo.

La nueva Ley Federal del Trabajo, establece en su artículo 80., trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

El distinguido y apreciable Maestro Trueba Urbina hace el siguiente comentario: La disposición es repugnante por que discrepa del sentido ideológico del artículo 123 de la Constitución de 1917 y especialmente de su mensaje. Con toda claridad se dijo en la exposición de motivos del proyecto del artículo 123, que las relaciones entre trabajadores y patrones serían igualitarias, para evitar el uso de términos que pudieran conservar el pasado burgués de "subordinación" de todo el que prestaba un servicio a otro. Si el trabajo es un derecho y un deber sociales, es absurdo que para caracterizar la naturaleza del trabajo se tenga que expresar que ese trabajo debe ser "subordinado". Por otra parte, el concepto de



subordinación ya no caracteriza en esta hora al "contrato de trabajo evolucionado", como dijo Macías en el Congreso Constituyente. - El concepto de subordinación se considera como un resabio de aquella vieja autoridad que tenían los patrones sobre los trabajadores, recuerda el contrato de trabajo del derecho civil y las locatios - donde el patrón era el amo, en tanto que el trabajador un esclavo, un subordinado. Los autores modernos de derecho del trabajo desechan el concepto de "subordinación", para caracterizar el contrato o relación laboral. El concepto de "subordinación" se inspira en el artículo 2578 del Código Civil de 1871.

La obligación que tiene el trabajador de prestar un servicio eficiente, no entraña subordinación sino simplemente el cumplimiento de un deber. En términos generales, trabajador es todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración.

Lo anterior significa que la calidad de trabajador no depende solamente de que se haya celebrado formalmente un contrato de trabajo, sino que existe la prestación de un servicio personal subordinado.

Por otra parte, es relación de trabajo cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario. La Nueva Ley Federal del Trabajo, conserva, además, el concepto de "contrato de trabajo", pero agrega que la prestación del trabajo, sea en virtud del contrato o de una simple relación de trabajo, producen los mismos efectos. Se agrega que la existencia del contrato y de la relación, se presumen entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.

Las disposiciones anteriores informan el contenido del artículo 4o. de la Ley del Seguro Social en el texto vigente. En efecto, se ha recogido la idea de "relación de trabajo" como vínculo jurídico, que genera, a su vez, la obligatoriedad en la aplicación del régimen de aseguramiento.

Lo anterior significa que el régimen del Seguro Social es Obligatorio para un campo más extenso de sujetos asegurables, con lo cual podrá disfrutar de la Seguridad Social una gran cantidad de trabajadores que hasta ahora no se encuentran afectos a la aplicación de la Ley del Seguro Social.

Por otra parte, ha quedado sin efecto la antigua fracción II del mismo artículo 4o. ya citado, en virtud de que la Nueva Ley Federal del Trabajo suprime la figura jurídica del contrato de aprendizaje.

Junto con las disposiciones generales antes comentadas, la-

nueva Ley contiene el Título Sexto, dedicado a los Trabajos Especiales, en el que figuran varios Capítulos nuevos, de los que se desprende la calidad de trabajadores respecto de:

- 1).- Los trabajadores de confianza.
- 2).- Los trabajadores de la industria de autotransporte, -- que incluye a los choferes, conductores, operadores, -- cobradores y demás trabajadores que prestan servicios a bordo de autotransportes de servicio público, de pasajeros, de carga o mixtos, foráneos o urbanos, tales como autobuses, camiones, camionetas o automóviles.
- 3).- Los trabajadores dedicados a las maniobras de servicios públicos en zonas bajo jurisdicción federal.
- 4).- Los agentes de comercio y otros semejantes.
- 5).- Los deportistas profesionales.
- 6).- Los trabajadores actores y músicos.
- 7).- Los trabajadores de hoteles, restaurantes, bares y --- otros establecimientos análogos.

Las disposiciones contenidas en los Capítulos citados dejan fuera de duda el carácter de contrato de trabajo respecto de la -- prestación de servicios en estas actividades. Hasta la fecha no ha habido un criterio unánime al respecto, razón por la cual han quedado fuera del Régimen del Seguro Social Obligatorio numerosos grupos de trabajadores dedicados a las actividades ya señaladas.

Disposiciones sobre Prestaciones Mínimas a los trabajadores, que deben tomarse en cuenta para los efectos de Clasificación de los Asegurados por Grupos de Salario.

Como ya dijimos anteriormente la reforma al artículo 18 de la Ley del Seguro Social eliminó la definición de salario contenida en el texto anterior para adoptar la fórmula acuñada por la Ley Federal del Trabajo. El mencionado artículo 18 hace una remisión expresa a la Ley Laboral, por lo cual el concepto de salario en el régimen del seguro social es el mismo que se expresa en el artículo 84 de la Ley Federal del Trabajo, que señala: "El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo".

Independientemente de lo anterior, la nueva Ley establece--

como prestaciones mínimas las siguientes:

El Artículo 71, en su segundo párrafo ordena que los trabajadores que presten servicios en día domingo tendrán derecho a una prima adicional de un 25%, por lo menos, sobre el salario de los días ordinarios de trabajo. La disposición anterior significa que los trabajadores que perciban ese 25% de aumento de su salario por trabajar el día domingo, ven aumentado su salario para los efectos de clasificación de grupos, de conformidad con el artículo 19 de la Ley del Seguro Social.

En materia de vacaciones, el artículo 80 de la Nueva Ley Federal del Trabajo establece que los trabajadores tendrán derecho a una prima no menor del 25% sobre los salarios que le correspondan durante el período de vacaciones. La cantidad que se pague por el concepto anteriormente indicado forma parte del salario y, por tanto, deberá repercutir sobre la clasificación de grupos dentro del Régimen del Seguro Social Obligatorio.

Por último el artículo 87 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, crea una obligación nueva a cargo de los patrones, consistente en el pago de un aguinaldo anual equivalente a 15 días de salario, por lo menos, el que deberá pagarse antes del día 20 de diciembre de cada año. La prestación anterior también forma parte del salario, por lo que deberá ser captada para los efectos de la determinación del grupo de cotización.

El comentario que al respecto hace el distinguido Maestro Dr. Trueba Urbina al citado artículo 87, es el siguiente: Se fijan quince días de salario como derecho mínimo en concepto de aguinaldo anual; pero en caso de que por convenio, costumbre o contrato el trabajador perciba un aguinaldo mayor, éste será el que deberá cubrirle el patrón. Esta prestación forma parte del salario del trabajador, para todos los efectos legales. El aguinaldo se debe pagar al trabajador como lo dice el citado artículo antes del día 20 de diciembre de cada año, independientemente de lo que le corresponda en concepto de participación de utilidades, ya que se trata de dos prestaciones totalmente distintas o diferentes. Es conveniente apuntar que los aguinaldos que no excedan de un mes de sueldo y siempre que el salario del trabajador no sea mayor de dos mil pesos mensuales, estarán exentos del pago del impuesto, conforme a lo dispuesto en la fracción II inciso c) del artículo 50, de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Por lo que respecta a los pagos hechos al trabajador por concepto de jornada extraordinaria, no se ha llegado aún a establecer en forma definitiva que dichos pagos incrementen el salario, para los efectos de clasificación de los grupos a que se refiere

el artículo 19 de la Ley del Seguro Social. Las dudas surgidas hasta esta fecha provienen de que el artículo 86 de la Ley Federal -- del Trabajo de 1931 establecía que el salario se integra por las -- diversas percepciones entregadas al trabajador a cambio de su la-- bor ordinaria, entendiéndose, por lo tanto, que queda fuera de dicho concepto la retribución por la labor extraordinaria. Sin embargo, la Nueva Ley Federal del Trabajo, en su artículo 82 y 84 dicen:

Artículo 82.- Salario es la retribución que debe pagar el -- patrón al trabajador por su trabajo.

Artículo 84.- El salario se integra con los pagos hechos, -- en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habi-- tación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera -- otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su -- trabajo. Como podemos darnos cuenta suprime la mención a la "Labor ordinaria". Por lo anterior, el pago por concepto de jornada ex--- traordinaria es parte integrante del salario y deberá, en lo futu-- ro, captarse para los efectos de clasificación de grupos de cotiza-- ción.

El comentario que al respecto de dichos artículos hace el -- Maestro Dr. Trueba Urbina es: Aun cuando dentro de una concepción-- estricta del derecho del trabajo, la participación en las utilida-- des constituye también una prestación que integra el salario, por-- disposición del artículo 129 de la propia Ley se excluye la percep-- ción de utilidades como parte del salario, para los efectos de las indemnizaciones que deban pagarse a los trabajadores.

Es conveniente aclarar que los pagos hechos al trabajador -- por concepto de horas extras, así como cualquiera otra prestación-- en efectivo o en especie que se le entregue por su trabajo, tam--- bién forman parte del salario del mismo, para todos los efectos le-- gales. Asimismo integran el salario del trabajador las aportacio--- nes del 5% que sobre su salario ordinario entregue el patrón al -- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en cumplimiento del artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, y-- que a la letra dice: Toda empresa agrícola, industrial, minera o -- de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas, e higiénicas. Para dar cum-- plimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios ordi-- narios de los trabajadores a su servicio.

Disposiciones sobre Servicios Sociales para los Trabajado-- res, a Cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Nueva Ley Federal del Trabajo, siguiendo el texto de la-

anterior (1931), establece en su artículo 171 que los servicios de guardería infantil se prestarán por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias.

Lo anterior significa que este tipo de servicios no podrá ser implantado sino hasta que se reforme y adicione la vigente Ley del Seguro Social, que actualmente no contiene disposiciones al respecto.

Los puntos fundamentales que deberán ser tomados en cuenta por la Ley del Seguro Social, para estos efectos, son:

- a).- La determinación del número mínimo de mujeres trabajadoras que presten sus servicios en cada empresa;
- b).- El tipo de servicio que debe prestarse, y
- c).- El cálculo actuarial para establecer la cotización con que ha de financiarse esta prestación.

El Artículo 4o. transitorio establece que las guarderías infantiles que ya estén instaladas en las empresas o establecimientos al entrar en vigor la Nueva Ley Federal del Trabajo, continuarán funcionando hasta que el Instituto Mexicano del Seguro Social haga cargo de ellas en las condiciones anteriormente señaladas.

En el Capítulo Séptimo del Título Sexto, relativo a los trabajadores Especiales, referente al trabajo de maniobras portuarias en zonas de jurisdicción federal, el artículo 277 establece la posibilidad de que el Instituto Mexicano del Seguro Social, en forma optativa, acepte ser depositario de las cuotas que cubran los patronos, a fin de que se constituya un Fondo de Pensiones de Jubilación o de Invalidez que no sea consecuencia de riesgos de trabajo. En este caso el Instituto sería un simple depositario y cubrirá pensiones aprobadas por la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Disposiciones que señalan alguna actividad del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El artículo 380 señala que, en los casos de disolución de un sindicato, el activo puede aplicarse, a falta de disposición expresa en los estatutos, a la Federación o Confederación a que pertenezca dicho sindicato, y, si no existen, al Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social está señalado también como beneficiario en los casos de muerte de un trabajador por

riesgo de trabajo, cuando no exista ningún otro de los beneficiarios que la Ley señala en su artículo 501.

Disposiciones en materia de Riesgo de Trabajo.

El Título Noveno, referente a riesgos de trabajo, contiene disposiciones que repercuten de diversas maneras dentro del Régimen del Seguro Social Obligatorio.

Los artículos 473, 474 y 475 de la Nueva Ley Federal del Trabajo Título Noveno "Riesgos de Trabajo", contienen las definiciones de: Riesgos en General, Accidentes de Trabajo, y Enfermedades de Trabajo. Y que ya vimos en el Capítulo III de la presente Tesis.

Las nuevas definiciones tienen una mayor amplitud que los textos anteriores. En efecto, el accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se produce. El texto mencionado amplía considerablemente el concepto de accidente, ya que en la Ley anterior, para ser considerado como de trabajo, el accidente tenía que sobrevenir durante el trabajo, hay una mayor amplitud en el concepto de enfermedad de trabajo.

Lo anterior tiene consecuencias frente a la Ley del Seguro Social, ya que ésta, en sus artículos 35 y 36 considera como accidentes y enfermedades de trabajo las que menciona la Ley Federal del Trabajo vigente.

La Nueva Ley del Trabajo ha incorporado como accidente de trabajo el llamado "accidente en trayecto". Artículo 474, segunda parte que dice: Quedan incluidos en la definición anterior los accidentes que se produzcan al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo y de éste a aquel, y que ya figura en el artículo 35 de la Ley del Seguro Social.

Se establece un nuevo sistema de salario tope móvil para la determinación del salario que sirva de base para cuantificar las indemnizaciones. Este salario tope es el doble del salario mínimo sea inferior a cincuenta pesos, esta última cantidad será el salario tope.

La Nueva Ley Federal del Trabajo ha eliminado el caso fortuito y la fuerza mayor como excluyentes de responsabilidad patronal en materia de riesgos de trabajo, según se desprende del artículo 488.

El artículo 490 da la posibilidad de que el monto de la in-

demnización correspondiente al riesgo de trabajo se aumente en un 25%, en los casos en que el riesgo ocurra por falta inexcusable -- del patrón, lo que será a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

Hay falta inexcusable del patrón:

- I.- Si no cumple las disposiciones legales y reglamentarias para la prevención de los riesgos de trabajo;
- II.- Si habiéndose realizado accidentes anteriores, no adopta las medidas adecuadas para evitar su repetición;
- III.- Si no adopta las medidas preventivas recomendadas por las comisiones creadas por los trabajadores y los patrones, o por las autoridades del Trabajo;
- IV.- Si los trabajadores hacen notar al patrón el peligro que corren y éste no adopta las medidas adecuadas para evitarlo; y
- V.- Si concurren circunstancias análogas, de la misma gravedad a las mencionadas en las fracciones anteriores.

Comentario del Maestro Dr. Trueba Urbina al citado artículo-- lo.- La negligencia del patrón en relación con el riesgo, justifica el aumento de la sanción. Así procurarán cumplir las disposiciones preventivas de riesgos de trabajo, independientemente de las sanciones que éstas consignent.

El Artículo 493 establece que el monto que corresponda a -- una incapacidad parcial permanente pueda aumentarse hasta el 100%, a juicio de la Junta de Conciliación y Arbitraje, tomando en consideración la importancia de la profesión y la posibilidad de desempeñar una de categoría similar, susceptible de proporcionar ingresos semejantes a los devengados por el trabajador incapacitado.

Comentario del Maestro Dr. Trueba Urbina.- Consagra un nuevo derecho en favor de los trabajadores, pero queda condicionado a su valoración por las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El Artículo 500 de la Ley citada, establece que en caso de muerte debe pagarse, por conceptos de gastos funerarios, la cantidad de dos meses de salarios. Esta disposición eleva en un mes el monto de la indemnización que establecía la Ley anterior, lo que determinó la reforma del inciso a), fracción VII del artículo 37 - de la Ley del Seguro Social para ponerlo en consonancia con la Nueva Ley Federal del Trabajo.

El texto original del inciso a), fracción VII del artículo 37 de la Ley citada decía: Cuando el accidente o enfermedad traiga como consecuencia la muerte del asegurado, se otorgará el pago de una cantidad igual a un mes de salario promedio del grupo de salario correspondiente al asegurado, en la fecha de su fallecimiento a quien presente copia certificada del acta de defunción y la cuenta de los gastos de funeral. Esta prestación no será inferior a \$ 500.00.

El texto actual del inciso a), dice: Cuando el accidente o enfermedad traiga como consecuencia la muerte del asegurado, se otorgará el pago de una cantidad igual a dos meses del salario -- promedio etc., los gastos de funeral no será inferior a \$1,000.00, ni excederá de los \$9,000.00.

El artículo 501 de la Nueva Ley Federal del Trabajo, es más amplio que el correspondiente en la Ley de 1931, respecto de las personas beneficiarias de indemnizaciones en caso de muerte -- por riesgo de trabajo. En general, la idea del artículo 501 coincide con los beneficiarios que señalan los artículos 37 y 38 de la Ley del Seguro Social.

El Artículo 504 lista una serie de obligaciones a cargo de los patrones en materia de prevención y atención de riesgos de -- trabajo.

Por su parte el artículo 80. transitorio establece que, si los patrones están inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro-Social no esté obligado a prestar dichos servicios, de conformi--dad con la Ley que lo rige.

Hay una notoria ampliación en la tabla de enfermedades de-trabajo, la cual consta de 160 fracciones, en lugar de las 50 que contenía el artículos 326 de la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Se ha aumentado considerablemente el número de fracciones-- en la tabla de valuación de incapacidades contenida en el artícu--lo 514, la cual enumera 409 en lugar de los 249 casos previstos -- por el artículo 327 de la Ley de 1931. Por otra parte, ha habido--aumentos de porcentaje de valuación en la mayor parte de estas -- fracciones.

Las disposiciones comentadas anteriormente tienen gran in--cidencia dentro del Régimen del Seguro Social Obligatorio, unas -- en forma directa: esto es, la vigencia de la Nueva Ley Federal -- del Trabajo determina la observancia, por parte del Instituto Me--xicano del Seguro Social, de algunos preceptos. Otras de manera -- indirecta, en cuanto a que los beneficios que los trabajadores ob



tienen de conformidad con la Ley del Trabajo determinarán, en un plazo más o menos corto, la conveniencia de equiparar las prestaciones que éste otorga dentro del Régimen del Seguro Social, para establecer una igualdad en el tratamiento.

Por otra parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social no está obligado a conceder a los trabajadores asegurados las prestaciones que en materia de riesgos de trabajo establece la Nueva Ley Federal del Trabajo, en virtud de que el sistema de servicios, subsidios y pensiones establecido en la Ley del Seguro Social es distinto, substituye al de la Ley Federal del Trabajo y es el que rige las relaciones entre el Instituto y sus asegurados y derechohabientes.

El artículo 46 de la Ley del Seguro Social establece que el patrón que, en cumplimiento de la presente Ley, haya asegurado contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a los trabajadores a su servicio, quedará relevado del cumplimiento de las obligaciones que sobre responsabilidad por riesgos profesionales establece la Ley Federal del Trabajo.

Lo anterior significa que, por una parte, los patrones que tienen la obligación de dar cumplimiento a los preceptos de la Nueva Ley Federal del Trabajo en materia de riesgos de trabajo son -- aquellos que no están obligados a someterse al Régimen del Seguro Social Obligatorio, bien sea porque existe alguna razón legal para ello, o bien porque el propio Régimen no está implantado en los lugares donde están ubicados los centros de trabajo.

#### Modificaciones necesarias en la Ley del Seguro Social.

Las disposiciones de la Nueva Ley Federal del Trabajo que repercuten en el Régimen del Seguro Social Obligatorio y que han quedado expuestas en los párrafos anteriores, requieren en algunos casos alguna conducta inmediata por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social, para lograr el aseguramiento de numerosos grupos de personas que deben afiliarse al Instituto y poder gozar de las prestaciones que el Régimen de Seguridad Social otorga a este.

Algunos de estos grupos de trabajadores, dadas las características de prestación de sus servicios y, sobre todo, de la situación de hecho que guardan sus respectivos patrones, requieren tratamiento especial para la afiliación, la cual no puede realizarse en los casos en que no es posible determinar la existencia del patrón permanente o, incluso, por la existencia de varios patrones simultáneos. Para los efectos anteriores, puede pensarse en un sistema de afiliación, en el cual el sindicato al que pertenezcan los trabajadores pueda desempeñar la función de intermediario entre el verdadero patrón y el Instituto, mediante la retención, por parte

del sindicato del importe de la cuota obrero-patronal que deberá ser enterada al Instituto. El sistema anterior requiere una modificación legal, que el caso no está previsto, pero es análogo a la situación que prevalece en las sociedades cooperativas de producción y administraciones obreras o mixtas a que se refiere el artículo 4o., fracción III de la Ley del Seguro Social.

Guardan también analogía con la situación prevista en el artículo 8o. del mismo ordenamiento, los miembros de las sociedades locales de crédito agrícola y los de las sociedades de crédito ejidal.

El artículo ultimamente mencionado dispone que dichas entidades serán consideradas como patrones, para los efectos de la Ley. Sin embargo, en caso de que los sindicatos obreros llegasen a desempeñar la función proyectada, no es posible que sean equiparados a los patrones, puesto que no es admisible que un sindicato obrero pueda fungir como patrón de sus trabajadores afiliados.

Por otra parte, tampoco resultaría factible legalmente que el Instituto pretendiera ejercitar la vía económico-coactiva en contra de un sindicato por la mora en que éstos incurriesen respecto de los pagos de las cuotas respectivas al Instituto. En tales condiciones puede establecerse que, en el caso especial de que el sindicato aparezca como responsable ante el Instituto por el pago de las cuotas patronales u obrero-patronal, los servicios a los asegurados se suspenderán en caso de mora.

Las anteriores hipótesis pueden funcionar respecto de la afiliación de grupos de trabajadores organizados en sindicatos, tales como los trabajadores de la industria de autotransportes, particularmente choferes y taxistas; a los trabajadores organizados que desempeñan las maniobras de carga, descarga o similares, que constituyen servicios públicos en zonas de jurisdicción federal, y los trabajadores actores y músicos.

En cuanto a las nuevas normas laborales de las que se desprende la integración del salario con todas las percepciones provenientes del trabajo, se ha afirmado que se requiere una reclasificación de los trabajadores asegurados en los grupos a que se refiere el artículo 19 de la Ley del Seguro Social. (38).

---

(38) Lic. Alfonso López Aparicio.- "REVISTA MEXICANA DE SEGURIDAD-SOCIAL".- No. 3.- Editada por el I.M.S.S.- Méx., 1972.- Págs. 59 y sig.

LA TEORÍA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.

El insigne y distinguido Maestro Dr. Alberto Trueba Urbinal referirse a la "Teoría Integral de Derecho del Trabajo y de la Previsión social" que frente a la opinión generalizada de los tratadistas de derecho industrial, obrero o del trabajo, en el sentido de que esta disciplina es el derecho de los trabajadores subordinados o dependientes, y de su función expansiva del obrero al -- trabajador incluyendo en él la idea de la "Seguridad Social", es -- como surge dicha teoría, haciendo la aclaración que no es una aportación científica personal, sino como la revelación de los textos del artículo 123 de la Constitución Mexicana de 1917, anterior a -- la terminación de la Primera Guerra Mundial en 1918, y firma del -- Tratado de Paz de Versalles de 1919. Y cuyas bases integran los -- principios revolucionarios de nuestro Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, descubriendo en ellos su naturaleza social protescionista y reivindicadora de dicho precepto, cuyas bases fundamentales dan el contenido de dignificador, protector y reivindicador de todos aquellos que viven de sus esfuerzos personales, bien -- sean manuales o intelectuales, proyectando con amplitud el contenido del precepto citado.

La Teoría Integral identifica el Derecho del Trabajo como -- parte del Derecho Social. A partir del primero de marzo de 1971, -- por mandato constitucional, el Derecho del Trabajo en nuestro país comprende a todo aquél que perciba una remuneración por la prestación de sus servicios.

La Teoría Integral es, como su nombre lo indica, la presentación de un todo en forma integrada; es una composición cuidadosa de las relaciones que por su naturaleza guardan entre sí el contenido de los textos que constituyen un conjunto maravilloso y no de sintegrado. Es un sistema de conocimiento del Derecho del trabajo y en concreto de la naturaleza de las normas que lo constituyen, -- por tal motivo y despues de haber hecho un estudio a nuestro Régimen de Seguridad Social como medio protector de la clase trabajadora económicamente débil, era imprescindible en la presente Tesis hablar de la Teoría Integral como medio protector y reivindicador de dicho grupo social.

Nuestro apreciable Maestro Doctor Trueba Urbina en la Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, resume dicha Teoría de la manera siguiente:

lo.- La Teoría Integral divulga el contenido del artículo -- 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero de éste. En -- consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni

derecho privado.

2o.- Nuestro derecho del trabajo, a partir del lo. de mayo de 1917, en el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc. A todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración.- Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "subordinados o dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc., del Código de Comercio son contratos de trabajo. La Nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de la que no se ocupa la Ley anterior.

3o.- El derecho mexicano del trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista.

4o.- Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores. Así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligadas a suplir las quejas deficientes, de los trabajadores. (Art. 107, fracción II, de la Constitución). También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

5o.- Como los Poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución social que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria podrán cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La Teoría Integral, es en suma, no sólo la explicación de las relaciones sociales, del artículo 123 -precepto revolucionario- y de sus leyes reglamentarias -producto de la democracia capitalista- sino fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.

De acuerdo a la Teoría Integral expuesta, veremos cuales --

son las normas proteccionistas y las normas reivindicatorias.

COMO NORMAS PROTECCIONISTAS TENEMOS:

Jornada máxima de ocho horas;

Jornada nocturna de siete horas y prohibición de labores in salubres y peligrosas y de trabajo nocturno industrial para muje-- res y menores de 16 años; como también no podrán laborar estos deg pues de las diez de la noche en los establecimientos comerciales.

Jornada máxima de seis horas para mayores de catorce años y menores de dieciséis, quedando prohibida la utilidad del trabajo - de los menores de catorce años;

Un día de descanso por cada seis de trabajo;

Prohibición de trabajos físicos considerables para las muje res antes del parto y descanso forzoso después de éste;

Salario mínimo para satisfacer las necesidades normales de- los trabajadores;

Para trabajo igual, salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

Protección al salario mínimo;

Fijación del salario mínimo y de las utilidades por comisio nes especiales, subordinadas a la Junta Central de Conciliación;

Pago del salario en moneda del curso legal;

Restricciones al trabajo extraordinario y pago del mismo en un ciento por ciento más;

Obligación patronal de proporcionar a los trabajadores habi taciones cómodas e higiénicas;

Obligación patronal de reservar terrenos para el estableci miento de mercados públicos, servicios municipales y centros re--- creativos en los centros de trabajo, cuando su población exceda de 200 habitantes;

Responsabilidad de los empresarios por los accidentes de -- trabajo y enfermedades profesionales;

Obligación patronal de cumplir los preceptos sobre higiene-

y salubridad y de adoptar medidas preventivas de riesgos de trabajo;

Integración de Juntas de Conciliación y Arbitraje con representantes de las clases sociales y del gobierno;

Responsabilidades patronales por no someterse al arbitraje de las Juntas y por no acatar el laudo;

Estabilidad absoluta para todos los trabajadores en sus empleos, cuando cumplan con sus deberes, y obligación patronal en los casos de despido injusto o reinstalar al trabajador o a pagarle el importe de tres meses de salario;

Preferencia de los créditos de los trabajadores sobre cualesquiera otros, en los casos de concurso o quiebra;

Inexigibilidad de las deudas de los trabajadores por cantidades que excedan de un mes de salario, y el descuento nunca será mayor del treinta por ciento del excedente del salario mínimo;

Servicio de colocación gratuita;

Protección al trabajador que sea contratado para trabajar en el extranjero, garantizándole gastos de repatriación por el empresario;

Nullidad de condiciones del contrato de trabajo contrarias a los privilegios establecidos en favor de los trabajadores o a renuncia de derechos obreros;

Patrimonio de la familia;

Establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, sobre la vida, de cesación involuntaria del trabajo, accidentes, etc.

Construcción de casas baratas e higiénicas para ser adquiridas por los trabajadores por sociedades cooperativas, las cuales se consideran de utilidad social.

COMO NORMAS REIVINDICATORIAS TENEMOS:

Derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas de los patronos;

Derecho de los trabajadores para coaligarse en defensa de sus intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

Derecho de huelga profesional o revolucionaria;

Huelgas lícitas.

ORIGEN DE LA TEORIA INTEGRAL.- La Teoría Integral tiene su origen en el proceso de formación de las normas de Derecho Mexicano del Trabajo, nos sigue diciendo nuestro apreciable Maestro Trueba Urbina.

En nuestra Ley fundamental nacen simultáneamente el Derecho Social y el Derecho del Trabajo, y como ya se dijo anteriormente, siendo éste parte de aquél, en consecuencia, el Derecho del Trabajo ni es Derecho Público ni es Derecho Privado, es Derecho Social, nacido en la dialéctica revolucionaria de 1910, y es precisamente en estos debates en donde la Teoría Integral encuentra y descubre el carácter del Derecho del Trabajo.

El día 26 de diciembre de 1916 se presenta por tercera vez a la asamblea legislativa de Querétaro el dictamen del artículo -- quinto, originado una polémica entre juristas y profanos de la ciencia jurídica. El citado dictamen como ya se dijo anteriormente, no sólo contenía el texto de la Constitución de 1857, sino que también incluía preceptos nuevos; la jornada máxima de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial para menores y mujeres y el descanso hebdomadario; tomados éstos de la iniciativa presentada por la diputación veracruzana.

Empiezan las discusiones parlamentarias y encontramos dos corrientes antagónicas: por un lado los juristas reviviendo la vieja tesis del constituyente de 1857, que negaba la inclusión de preceptos reglamentarios para nuestra ley fundamental y por otro los que no tenían formación jurídica, pero que pugnaban por la penetración de la revolución en nuestra Carta Magna.

El primer opositor al dictamen fue Fernando Lizardi, quien hizo mención de la tesis Vallarta, consistente en que la constitución no debe contener preceptos reglamentarios y sostenida por éste precisamente, cuando se discutía la libertad de trabajo en el Congreso Constituyente de 1857.

Entre los principales opositores a esta manera de pensar tenemos a Jara Victoria y Manjarrez. Jara combatió la explotación de

los trabajadores y propuso crear una Constitución nueva, rompiendo los viejos conceptos políticos y saliéndose de moldes estrechos.

Victoria, joven obrero de los talleres "La Plancha" de los ferrocarriles unidos de Yucatán, plantea la necesidad de crear bases constitucionales de trabajadores y que se regula de una manera general todo lo relativo a problemas laborales para que los derechos de los trabajadores no pasen como estrellas sobre las cabezas de los proletarios ; allá a lo lejos ! . Y como digno remate a la sesión de ese día.

Graciadas condena la explotación en el trabajo y reclama una participación en las utilidades empresariales, en favor de los obreros mediante convenio libre. El renovador Cravioto, habla de reformas sociales y anuncia la intervención de Macías para exponer la sistemática del código obrero que redactó por orden del Primer-Jefe.

Después de la disertación sobre el problema obrero de Luis-G. Monzón y de González Galindo, ocupa la tribuna el diputado Macías, quien pronuncia impresionante pieza oratoria.

Es a mi modo de ver el que da al artículo 123 un sentido -- clasista, invoca la teoría del valor, la plusvalía, el salario justo, declara que la huelga es un derecho social económico, busca la forma justa de proteger al obrero de la tiranía del patrón, y señala como único medio para la resolución del mismo, la asociación -- del capital y dice que para librar al trabajador de las garras del capital, es necesaria la reivindicación de sus derechos por medio de la asociación profesional y de la huelga. Es por todo esto que podemos asegurar que en estos debates que sostuvieron hombres que participaron en los mismos con coraje y decisión donde nace la -- esencia social del derecho del trabajo, las fuentes y el punto de partida de la Teoría Integral.

FUENTES DE LA TEORIA INTEGRAL..- Entiéndese por fuente del -- derecho, según nos dice el Maestro Trueba Urbina y exponente de ésta teoría: la génesis de la norma y las diversas expresiones de la misma en el derecho legislado, el espontáneo y la jurisprudencia, -- así como cualquier costumbre laboral proteccionista de los trabaja-- dores. Pero como ya quedó señalado anteriormente la principal fuen-- te de la Teoría Integral por excelencia es el conjunto de normas -- proteccionistas y reivindicadoras del artículo 123 Constitucional.

OBJETO DE LA TEORIA INTEGRAL..- La Teoría Integral divulga -- el contenido del Artículo 123, que identifica el Derecho del Traba-- jo con el Derecho Social descubre las características propias de -- la legislación laboral. No sólo protege y reivindica los derechos-



de aquéllos que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales,-- sino que también tiende a alcanzar el bien de la comunidad obrera, la seguridad colectiva y la justicia social encaminada a sociali--zar los bienes de producción y estimula la práctica jurídico-revo--lucionaria de la asociación profesional y de la huelga.

El Derecho del Trabajo, como parte del Derecho Social, se-- presenta como un orden jurídico dignificador, protector y reivindi--cador. Decimos que a la luz de la Teoría Integral el Derecho del - Trabajo es dignificador, por que en la exposición de motivos del - artículo 123, se lee lo siguiente:

Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que dá y - el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se im--pone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de traba--jo.

Es protector porque no sólo tiene por objeto proteger y re--dimir al trabajador en general, incluyendo al autónomo, a todo pres--tador de servicios, ya sea médico, abogado, ingeniero, artista, --etc., tal y como lo consagra el artículo 123 de la Constitución.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre trabajo, sin contravenir a las bases--siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornale--ros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general a--todo contrato de trabajo".

Aquí vemos la grandisidad de la obra del constituyente del-17, pues mientras en el mundo se tutelaba el trabajo subordinado,--dedicado al trabajo de carácter económico, notamos claramente que--nuestro constituyente, en su dictamen en el párrafo sexto, dice lo siguiente:

"La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter --económico, sino al trabajo en general; comprendiendo el de los em--pleados comerciales, artesanos y domésticos.

El artículo 123, es un instrumento de lucha de clases, y co--mo ya dijimos anteriormente inspirado en la dialéctica marxista, - para socializar los bienes de la producción a través de tres nor--mas fundamentales, a saber: el de participar en los beneficios de--las empresas y los derechos de asociación y huelga.

Nuestro artículo 123 tiende también a una justicia social - reivindicadora y no sólo al equilibrio y mejoramiento económico de--la clase obrera; esta reivindicación tiende al reparto equitativo--de los bienes de la producción o a la socialización de éstos.

Sigue diciendo el Maestro Trueba Urbina, que la Justicia Social es Justicia Distributiva, en el sentido de que ordena un régimen que las desigualdades tradicionales han mantenido desordenadamente; sólo restableciendo este orden se reivindica al pobre frente al poderoso, tal es la esencia de la Justicia Social.

La Teoría Integral nos muestra que los derechos políticos y los derechos sociales de la Constitución de 1917, viven en desarmonía y que están en lucha constante, prevaleciendo los primeros sobre los segundos; porque el poder público les otorga su fuerza incondicional y en cambio los derechos sociales sólo cuentan con el apoyo y fuerza de la clase obrera.

La Teoría Integral nos muestra que es equivocado el concepto subordinación como elemento característico de las relaciones de trabajo, pues a su luz, en el estado de Derecho Social, son sujetos de Derecho de Trabajo tanto los trabajadores subordinados como los autónomos.

RESUMIENDO.-- Podemos decir lo siguiente:

Que la Teoría Integral identifica al Derecho del Trabajo como parte del Derecho Social, ya que el Derecho del Trabajo comprende actualmente a todo aquél que perciba una remuneración por la prestación de sus servicios, por lo cual es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador.

Y la Seguridad Social es parte integrante del Derecho Social y que tiene como fin primordial garantizar a los habitantes de un país los medios económicos para lograr las condiciones mínimas de comodidad, salud, educación y recreación, previniéndolo de una serie de riesgos inherentes a la vida moderna, tales como el desempleo, la enfermedad profesional o de otro origen, la invalidez parcial o total, la ancianidad o vejez, cesantía y muerte del jefe de familia.

Y que es la meta que se ha fijado desde sus primeros inicios y que en un futuro no muy lejano logrará en bien de toda la clase trabajadora económicamente débil en un esfuerzo conjunto del Trabajador, Patrón y Estado, el "INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL", para la "SEGURIDAD SOCIAL Y BIENESTAR FAMILIAR", y que fue motivo de la presente Tesis.

(39) Trueba Urbina Alberto.- "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO".- Editorial Porrúa Méx., 1970.- Págs., 91 y 213 y sig.

(40) Trueba Urbina Alberto.- "TRATADO DE LEGISLACION SOCIAL".- Méx. 1954.- págs. 197 y sig.

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

- PRIMERA.- La Seguridad Social en México, en un esfuerzo conjunto desde sus primeros inicios ha logrado cristalizar un -- ideal nacido de los Constituyentes de 1917, dando al -- hombre trabajador un derecho y una protección en su lucha diaria, tanto a él como a su familia.
- SEGUNDA.- La Seguridad Social Mexicana tiene sus primeros antecedentes desde la época prehispánica, como lo fue la organización político-social Azteca, el "Calmecac", institución donde se daba preparación al hombre desde su niñez, hasta convertirlo en Sacerdote o formidable guerrero.,- (tenía un carácter esencialmente religioso).
- TERCERA.- A México corresponde el honor de ser el primer país en el mundo que hizo la primera Constitución en donde se -- incluye y en un sólo artículo el 123, de los Constituyentes del 17 un Régimen completo sobre "Derechos Sociales" donde se da un mínimo de protección a la clase trabajadora.
- CUARTA.- El Derecho Social posee un claro carácter protector de los intereses económicos del hombre, tratando de conciliar la lucha de intereses entre las clases, en una colaboración sincera y una convivencia pacífica; pues para tal fin se ha creado al pensar que todos los hombres son iguales.
- QUINTA.- La Seguridad Social tiene una misión importantísima que cumplir: el proteger al individuo y a su familia de las consecuencias de la interrupción o disminución de los -- ingresos de que dispone normalmente para mantener un nivel de vida razonable.
- SEXTA.- El Seguro Social, es un Servicio Público, el cual ha sido creado y controlado para asegurar, --de una manera -- permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.
- SEPTIMA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un Organismo Descentralizado, clasificado dentro de la Descentralización Técnica o por Servicio y Subsidiado, creado -- por la Ley, con personalidad jurídica propia, tiene la facultad de organizarse, no depende del Poder Central y

está en manos de técnicos especializados.

- OCTAVA.- El Seguro Social está subsidiado por el Estado, por un 3% del 12% de los salarios devengados por los trabajadores durante un año.
- NOVENA.- El Patrón paga íntegramente la cuota por la que se refiere al Seguro de Enfermedades Profesionales y Accidentes de Trabajo, y cuando éste gana el salario mínimo.
- DECIMA.- La naturaleza de las cuotas, pagadas por el Patrón y el Trabajador son de carácter tributario, pero diferentes a lo que se conoce como impuesto, derecho producto y -- aprovechamiento.
- DECIMA PRIMERA.- Las cuotas del Seguro Social, son de naturaleza Subsidiaria en lo que se refiere al pago que hace el Estado.
- DECIMA SEGUNDA.- La obligación de indemnizar al Trabajador es directa del Patrón y tiene su origen en la Teoría de la responsabilidad creada o del riesgo creado.
- DECIMA TERCERA.- La Teoría Integral fue gestada en el proceso de formación de las Normas de Derechos Sociales y del Trabajo. El objeto principal de esta teoría es divulgar el contenido del artículo 123, identificado con el Derecho Social, y a su luz, concebirlo como un orden jurídico dignificador, protector, reivindicador, instrumento de lucha de la clase trabajadora y tendiente a la Justicia Social. Así mismo, nos hace ver que los principios políticos y sociales de nuestra Constitución son antagónicos, prevaleciendo los primeros sobre los segundos.

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

- Buillaumin Benitez, Juan.- "EL SEGURO SOCIAL".- Editado por el --- I.M.S.S.- Dpto. de Estadística.- Méx.- 1971.
- Cerdeña de la Peña, Enrique.- "VASCO DE QUIROGA COMO PRECURSOR DE- SEGURIDAD SOCIAL".- Edición.- 1968.- Editada por el I.M.S.S.
- Chávez P. de Velazquez, Martha.- "EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO".-- Editorial Porrúa, S.A.- Méx. 1964.
- Coquet Benito Lic.- "SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO".- Doctrinas, Ser- vicios, Legislación, Información y Estadística.- Editada -- por el I.M.S.S.- Méx.- 1971.- Tomo I.- Hemerobiblioteca del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.- Uni- dad Independencia.
- De la Cueva, Mario.- "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO".- 10a.- Edi--- ción.- Editorial Porrúa.- Méx.- 1970.- Tomo II.
- De la Cueva, Mario.- "SINTESIS DEL DERECHO DEL TRABAJO T.I. PANORA MA DEL DERECHO MEXICANO.- U.N.A.M.- 1965.
- Fraga, Gabino.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- 10a. Edición.- Editorial Porrúa.- Méx.- 1963.
- García Cruz, Miguel.- "LA SEGURIDAD SOCIAL".- Bases, Evolución: -- Económica, Social y Política.- Méx.- 1956.- Hemerobibliote- ca Del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad So--- cial.- Unidad Independencia.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.- "EL SEGURO SOCIAL EN MEXI-- CO".- Tomo I.- Editado por el I.M.S.S.- Méx.- 1971.- Hemero biblioteca del Centro Interamericano de Estudios de Seguri- dad Social.
- Krotoschin, Ernesto.- "TENDENCIAS ACTUALES EN EL DERECHO DEL TRABA JO".- Editorial EJEA.- Buenos Aires.- 1959.
- Lamas, Adolfo.- "SEGURIDAD SOCIAL EN LA NUEVA ESPAÑA".- Instituto- de Investigaciones Sociales.- U.N.A.M.- Méx.- 1964.
- López Aparicio, Alfonso.- "REVISTA MEXICANA DE SEGURIDAD SOCIAL -- No. 3".- Editada por el I.M.S.S.- México.- 1972.
- Mendieta y Nuñez, Lucio.- "EL PROBLEMA AGRARIO EN MEXICO".- 10a. - Edición.- Editorial Porrúa, S.A.- Méx. 1968.

- Mendieta y Nuñez, Lucio.- "EL DERECHO SOCIAL".- 2a. Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- Mexico.- 1967.
- Peniche López, Edgardo.- "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO".- - 4a. Edición.- Editorial A. del Bosque Impresor.- Méx. 1962.
- Rojas Roldan, Abelardo.- "LA EVOLUCION SOCIALIZANTE DEL DERECHO".- Revista Mexicana del Trabajo.- Méx.- 1967.
- Serra Rojas, Andres.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- 3a. Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- Méx.- 1965.
- Toro, Alfonso.- "HISTORIA DE MEXICO INDEPENDIENTE".- 4a.- Edición. Editorial Patria.- Méx.- 1946.
- Trueba Urbina, Alberto.- "EL NUEVO ARTICULO 123.- 2a.- Edición.- - Editorial Porrúa, S.A.-,México.- 1967.
- Trueba Urbina, Alberto.- "EL NUEVO DERECHO DEL TRABAJO".- Editorial Porrúa.- Méx. 1970.
- Trueba Urbina, Alberto.- "LA PRIMERA CONSTITUCION POLITICO-SOCIAL- DEL MUNDO.- Editorial Porrúa.- Méx. 1971.

LEYES CONSULTADAS.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA.

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

DE EDITORIAL PORRUA, S. A.- 1972.

I N D I C E

Pág.

CAPITULO I

PARTE HISTORICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

1).- EPOCA COLONIAL.....	10
2).- EPOCA INDEPENDIENTE.....	17
3).- EPOCA CONTEMPORANEA.....	27

CAPITULO II

BASES JURIDICAS

1).- CONCEPTO JURIDICO.....	42
2).- ORGANISMO DESCENTRALIZADO.....	47
3).- SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.....	58

CAPITULO III

EL DERECHO Y LA SEGURIDAD SOCIAL. 66

1).- LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PARTE INTEGRANTE DEL DERECHO-SOCIAL.....	78
2).- PROYECCION JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA...	85
3).- SU FINALIDAD.....	90

CAPITULO IV

ANALISIS DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL CONFORME A LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO 96

1).- REPERCUSIONES DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO SOBRE EL - REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO.....	106
2).- LA TEORIA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.....	120

CAPITULO V

C O N C L U S I O N E S.....	128
B I B L I O G R A F I A.....	130