

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

"LA CREACION DE UN TRIBUNAL ESPECIALIZADO  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JOSE BRUNO VILLANUEVA

MEXICO, D. F.

1972



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**A MIS PADRES**  
Vértices del buen ejemplo.

**A MI ESPOSA**

**A MIS HERMANOS**

**A MIS PADRES POLITICOS**

A MI MAESTRO DE SIEMPRE  
DON ARMANDO HERRERIAS  
CON ETERNA GRATITUD Y  
AFECTO

**A JORGE TRUEBA BARRERA**

**CON MI RECONOCIMIENTO**

**Y ESTIMACION**

**A JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU**

**AMIGO INCOMPARABLE**

A MIS MAESTROS:

MANUEL R. PALACIOS.

AGUSTIN ARIAS LAZO.

CARLOS GARCIA MATA.

JOSE RAMIREZ CASTAÑEDA.

## INTRODUCCION

La seguridad social es un factor determinante en el progreso de los pueblos, en virtud de que los conduce por el camino del pleno desarrollo, del bienestar y de la justicia y los lleva a subsanar los más graves problemas sociales, cuando ella supera los obstáculos que presenta la indigencia, la insalubridad y la enfermedad, logrando con ello vencer el cúmulo de temores e inseguridades que hoy amenazan a todos los pueblos del planeta.

La seguridad social tiene su etimología en los vocablos latinos "Se" contracción de "Sine" (sin), y "Cura" (cuidado) significando esto: sin cuidado ni preocupación y si a ellos agregamos el término social, encontraremos que gracias a la organización de la sociedad, esta es tranquila y sin preocupación.

Los primeros indicios de seguridad social, los encontramos en los países más antiguos, como lo son: China, Mesopotamia, Persia, Grecia, Roma, etc. Sin embargo el paso inmediato de la misma nos ha quedado muy corto, en virtud de que se hace manifiesto en los prolegómenos de ayuda mutua, caridad, beneficencia, asistencia, etc.

Alemania e Inglaterra abren los horizontes de los seguros sociales en el mundo, y esta última potencia, hace surgir, gracias al plan Beveridge la transformación de los seguros sociales hacia la seguridad social, plasmando la idea del seguro social integral o sea que debe estructurar un sistema que cubra todos los riesgos que pueda sufrir el hombre en el transcurso de su existencia. Por nuestra parte ase-

veramos la decisión de que el anhelo de la seguridad social, debe ser el de amparar a todo ser humano por el solo hecho de existir. Bajo esta tesis humanista el régimen de la seguridad social debe establecerse día a día sobre bases más democráticas y dignas de la esperanza universal.

Las manifiestas ilusiones de la seguridad social, sus anhelos, y sus metas, aunadas a las imperfecciones jurídicas de los ordenamientos vigentes, nos hacen reflexionar y plantearnos sistemas más adecuados y justos en la solución de sus controversias, a ello se debe la proposición que hacemos en este estudio de crear un Tribunal de la Seguridad Social.

Cumplir con las prestaciones sociales que la seguridad otorga es adherirse y coadyuvar a los principios de una política social organizada, nuestro sistema de seguridad cada vez se hace más amplio y cada régimen de gobierno, es un portador más de una gran responsabilidad, a la que han sabido dar cumplimiento.

El desarrollo de nuestro estudio nos ha permitido conocer, los límites, competencias y jurisdicciones que le corresponden al derecho de la seguridad social, mismo que hoy día, se encuentra totalmente desvinculado del derecho de trabajo, quien fuera, su asesor principal. Hacer esta distinción y marcar las competencias que la ley fundamental otorga a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como la creación de Tribunales propios para la seguridad social, es el tema de nuestra tesis.

# I N D I C E

## CAPITULO PRIMERO

	Pág.
CONCEPTOS Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	8

## CAPITULO SEGUNDO

LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS ANTECEDENTES HISTORICOS	38
---	----

## CAPITULO TERCERO

INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO. . . . .	71
---	----

## CAPITULO CUARTO

ORGANOS QUE CONOCEN DE LOS CONFLICTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. . . . .	127
--	-----

## CAPITULO QUINTO

LA CREACION DEL TRIBUNAL ESPECIALIZADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. . . . .	161
CONCLUSIONES. . . . .	199
BIBLIOGRAFIA. . . . .	209

## CAPITULO II

### CONCEPTOS Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### SUMARIO

1. - Etimología.
2. - Definición.
3. - Principios esenciales de la Seguridad Social.
4. - Fines de la Seguridad Social.
5. - Características de la Seguridad Social.
6. - Prolegómenos de la Seguridad Social.
  - a) Ayuda mutua.
  - b) Caridad
  - c) Beneficencia
  - d) Asistencia
  - e) Asistencia Pública
  - f) Asistencia Privada
  - g) Seguro privado
7. - Seguro Social
8. - Diferencia entre Seguro Social y otras instituciones.
  - a) Seguro privado y seguro social.
  - b) Seguro social y asistencia pública.

## CAPITULO I

### CONCEPTOS Y PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### 1. - ETIMOLOGIA.

La inseguridad es uno de los problemas que más aquejan al mundo de nuestros días, reclamando por ello la mayoría de los pueblos una urgente solución, ya que su empeño es el de incorporar al mayor número de sus habitantes a una vida productiva, culta y civilizada, que sólo podrán lograr por medio de un régimen de seguridad social, que los conducirá hacia la justicia, la paz y el progreso, que ellos claman con todo derecho.

La seguridad social tiene su etimología en los vocablos latinos "se", contracción de "sine" (sin), y "cura" (cuidado), significando esto: sin cuidado ni preocupación; el término social agregado a la connotación anterior, puede interpretarse en dos formas, que son: a) seguridad dada a la sociedad, y b) seguridad dada por la sociedad. Uniendo ambos conceptos encontramos que la seguridad se da a la sociedad por la misma organización de ella.

La expresión "seguridad social" debe su origen

al ilustre estadista Simón Bolívar, quien la empleó por primera ocasión en un discurso pronunciado en 1819, donde expresó que " el sistema de gobierno más perfecto es el que produce mayor suma de felicidad, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

Sin embargo, aunque el libertador en esas pocas palabras dejó planteada toda una teoría del poder, el término, ya de acuerdo con el concepto más o menos empleado en nuestra época, al menos en una de sus facetas, fue utilizado por primera vez en la Ley Americana de 1935. El Social Security Act. Así opina Pérez Leñero. (1)

Según Altmeyer, fue utilizada al buscarse una expresión más amplia que la de Seguro Social, ya que la nueva forma debería incluir no sólo la forma clásica de éste, sino también la asistencia de carácter económico concedida por el Gobierno a personas carentes de servicios, el cual corría a cargo de los ingresos generales del Estado.

Lo anterior fue la base para que el concepto se desarrollara en tales dimensiones, que en 1948 fuera internacionalmente reconocido al establecer el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que " todos los hombres como miembros de la sociedad tienen derecho a la seguridad social"

## 2. - DEFINICION

Una vez aclarada la existencia del término " seguridad social", nos ocuparemos ahora de intentar definirlo:

Desde que el hombre nace se enfrenta a innumera

1).- Pérez Leñero, José. Fundamentos de la Seguridad Social. Edit. Aguilar, Madrid, 1956, pág. 18.

las necesidades que ha de satisfacer, algunas de ellas verdaderos imperativos vitales; sin embargo, la desigualdad en el reparto de los bienes económicos produce imposibilidades a los seres humanos para satisfacer adecuadamente sus necesidades; otras veces la imposibilidad de satisfacer surge de algunas contingencias propias de la naturaleza humana: enfermedades, accidentes, vejez, etc., cualquiera que sea la causa, cuando el hombre se ve abrumado por una serie de necesidades cuya satisfacción le es imposible cubrir y se le presenta de manera urgente la necesidad de un medio que le permita atender ese imperativo indispensable; es aquí donde surge la idea de seguridad social. En la actualidad se ha escrito mucho sobre el particular y ha sido considerada la idea de seguridad social desde amplísimos y muy distintos puntos de vista; así nuestro propósito no será el de realizar una labor exhaustiva, simplemente nos concretaremos a exponer algunas definiciones que tengan algún elemento acorde con nuestra idea y aportaremos el concepto personal al respecto. Debemos asentarse que la idea de seguridad social no debe ser ni parcial ni relativa, debe más bien ser unida a toda manifestación tendiente a lograr satisfacer las necesidades del hombre, sus anhelos, sus deseos, en una palabra, obtener la realización del ser humano.

Así Pérez Leñero define a la seguridad social como " la decisión de la sociedad por alcanzar en cada pueblo una vida digna, libre, soberana, una paz segura, creada y fortalecida por el valor del propio esfuerzo en cada hombre, dentro de una justicia social que asegure una efectiva distribución de los bienes materiales y culturales, que en su

beneficio ha creado la humanidad". (2)

Como se puede observar, esta definición hace men  
ón especial a lo social; hacemos esta referencia porque hay autores que  
definirla ponen como presupuesto esencial el aspecto económico.

Uno de los precursores del Seguro Social en Méxi-  
o es el Ing. Miguel García Cruz, quien define a la seguridad social como  
a derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal, para  
logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y  
alores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con in-  
resos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa,  
bre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el  
n de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el va-  
or intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el -  
umino a las generaciones venideras y se satisfaga a los incapacitados,  
iminados de la vida productiva. (3)

Arthur J. Altmeyer y Abraham Epstein, de los Es-  
dos Unidos de Norteamérica, se considera que han dado la mejor defini-  
ón sobre la seguridad social, expresando:

"Es el deseo universal de todos los seres humanos,  
r una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud,  
educación, las condiciones decorosas de vida y, principalmente, el tra-  
jo adecuado y seguro". (4)

- ).- Pérez Leñero, J. Sociedad y Seguridad Social. Edit. Aguilar, Ma-  
drid, 1958.
- ).- García Cruz, Miguel. La Seguridad Social. México, 1965, Pág. 43.
- ).- Arthur J. Altmeyer y Abraham Epstein, cit. por García Cruz, Mi-  
guel. ob. cit. pág. 43.

Efectivamente esta definición sí viene a ser una de las más completas, ya que uno de los principios de la seguridad social es la universalización y uno de sus fines, la liberación de la indigencia.

Por su parte el británico Sir William Beveridge, elaborador del plan que lleva su nombre, define a la seguridad social, - para los fines de su informe, " como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia"; y con un sentido más amplio afirmaba que " la meta del plan de seguridad social es hacer innecesaria la indigencia en cualquiera circunstancias". (5) Me parece que este concepto está dado en su primera parte, desde un punto de vista económico, al hacer referencia a los ingresos necesarios, mientras que en el complemento se vislumbra ya el aspecto social, cuando se hace manifiesta la frase "hacer innecesaria la indigencia". Por último, hacemos referencia a la definición que sobre seguridad social nos da el Dr. Francisco González Díaz Lombardo, expresando: " la seguridad social tiene por objeto contrarrestar la ciega justicia de la naturaleza y la que rige las actividades económicas, por medio de una justicia racional organizada y suavizada por la caridad". (6)

Por otra parte, considerando el sinnúmero de riesgos a que está expuesto el ser humano, estimamos que la seguridad social es el medio más eficaz para conseguir el equilibrio económico y el

(5). - Beveridge, William Sir. El Seguro Social y sus Servicios Conexos. Edit. Jus. México, 1946. Pág. 16.

(6). - González Díaz Lombardo. Cursillo de la Seguridad Social Mexicana, editado por la Universidad de Nuevo León. México 1959. pág. 35.

bienestar familiar, así como para la conservación de su propia dignidad, cuando el individuo, por razones contrarias a su voluntad, interrumpe sus labores por paros, enfermedad, accidentes, edad avanzada o fallecimiento, se le deben proporcionar prestaciones suficientes, eficaces y substanciales para el mantenimiento del nivel de vida, llevado en su etapa productiva, comprendiendo esta prestación a todos los seres humanos liberándolos así de la miseria y de la insalubridad, para conducirlos a una vida más decorosa, justa y honesta, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente, el valor físico, intelectual y moral de su población activa.

### 3.- PRINCIPIOS ESENCIALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- A.- Principio de la universalidad.
- B.- Principio de la integralidad.
- C.- Principio de la extensividad.
- D.- Principio de la unidad de acción.
- E.- Principio de la eficacia.
- F.- Principio de la subsidiaridad.

De conformidad con los estudios de Miguel Cordi-  
, podemos decir que existen estos principios generales de carácter po-  
tico-social, que tienen universal aplicación. Sin perjuicio de que al con-  
etarse en un determinado país, el sistema asuma peculiaridades pro -  
as. Se trata en realidad, de dinamismos que impulsan la seguridad so -

l, a la par que siguen de guía y meta a la acción legislativa. La medi -  
en que estos principios han logrado cristalizar en el derecho positivo  
penden del grado de desarrollo alcanzado por la seguridad social en ca -  
país.

A. - Principio de universalidad.

La seguridad social, cumpliendo estrictamente con  
cometido, ha revasado los límites personales, para cubrir a toda la so  
dad de los fenómenos de indigencia que se le presente, y así podemos  
rmar en forma categórica y determinante que el derecho de la seguridad  
cial no regula sólo la conducta de un determinado sector social, sino  
e su perímetro protectorio se extiende hasta alcanzar a todo ser huma -  
necesitado de un auxilio.

Cordini manifiesta que universalidad no significa  
e la seguridad social deba considerar a la sociedad como simple suma  
individuos en iguales condiciones por el contrario su gestión obliga a -  
pecificar las necesidades propias de cada grupo social como también  
que emanar de cada contingencia, ya sea invalidez, enfermedad, vejez,  
o, etc., pues de estos supuestos depende el tipo de instrumento a adop  
, las bases de su financiación, la intensidad de la protección, la clase  
prestaciones.

B. - Principio de la integralidad.

Si uno de los supuestos de la seguridad social, di -  
Cordini, es proteger a toda la sociedad otro será, el de amparar a la  
edad de todas las contingencias que pudieran surgir, así:

a). - Desarrollando una acción preventiva encaminada a evitar que acaezcan eventos dañosos.

b). - Cuando la previsión no ha dado sus frutos la seguridad social se dirige a la eliminación de los efectos mediante la acción recuperadora que tiende al restablecimiento de la situación anterior al evento: asistencia médica y farmacéutica al enfermo; nueva ocupación al paro, etc.

c). - En cuanto al aspecto económico persigue una función resarcitoria que tiende a sufrir la pérdida o disminución de los ingresos cuando éstos se pierden o disminuyen transitoria o definitivamente.

d). - Cuando la prevención y la eliminación de los efectos no ha dado los resultados apetecidos, nuestra disciplina desarrolla una acción readaptadora y rehabilitadora.

#### C. - Principio de extensividad.

Este principio se caracteriza por su gran fuerza extensiva habiendo empezado la seguridad social por proteger a reducidos grupos sociales y cubriendo tan solo pocas contingencias, ya que no es posible implantar de una sola vez un sistema con toda la amplitud deseable; usualmente en la mayoría de los países desarrollados, se ha extendido y ampliado completamente el régimen de la seguridad social.

#### D. - Principio de la unidad de acción.

Signo de la seguridad social es su aspecto coordinado y sistematizado respecto de los métodos e instrumentos destinados a garantizar los medios bio-económicos de subsistencia, como también la coordinación con otras instituciones, que sin pertenecer a la seguridad social, tienen una función de carácter provisional. Dice Pierre Larake que: uno de los caracteres

esenciales, tal vez el más esencial de todo plan de seguridad social es su unidad, la formación de una sola estructura que contenga todas las medidas y todos los beneficios destinados a ofrecer a cuantos viven de su trabajo la seguridad que regulan.

E. - Principio de eficacia.

Las prestaciones de la seguridad social deben basarse en el principio de la suficiencia, debiendo asegurar la continuación y el mantenimiento de la capacidad de consumo. Este principio se relaciona también con la certeza y oportunidad de las prestaciones en el sentido de que el interesado debe conocer concretamente cuales son sus derechos y obligaciones y satisfacerse aquellas en tiempo útil.

El artículo 50. de la Carta de Buenos Aires estipula "es necesario asegurar la protección de los derechos emergentes de la seguridad social mediante procedimientos y garantías que aseguren su rápido y efectivo reconocimiento". (7)

La eficacia en la seguridad social marca la pauta más efectiva para el buen desarrollo y desenvolvimiento de todas las garantías que se le otorgan a la sociedad, es también la eficacia, el vínculo que une a la seguridad social con la sociedad, pudiéndose manifestar primero por medio de este vínculo como la más apreciada de las garantías proteccionistas de todo país.

F. - Principio de subsidiaridad.

Dice Cordini, que la seguridad social no se debe a

la abolición de la responsabilidad individualidad ni a menguar la iniciativa privada. No se trata de que el estado paternalista, autoritario, tutelar y absorbente asuma una garantía total frente a la adversidad, consumiendo la libertad y la responsabilidad que a cada individuo incumbe, sino de coordinar y orientar las distintas esferas sociales en una armonía conjunta de esfuerzos.

En la Sexta Conferencia Interamericana de Seguridad Social se declararon los principios que regirían a la seguridad social americana, manifestando que los esfuerzos crecientes, deberían de ser cada vez más positivos, para fortalecer el desarrollo económico, elevar los niveles de vida, ampliar y mejorar los instrumentos educativos, garantizar los derechos de los trabajadores, elevar el poder adquisitivo de sus salarios, la cuantía de sus percepciones, la conveniente utilización de los recursos naturales, la creciente industrialización, el aumento de la producción y de la productividad, las medidas de carácter integral que se afirman para solucionar las severas limitaciones de la vida en el campo, la extensión de los mercados internos y exterior y el fortalecimiento de las instituciones democráticas; estos principios permiten expresar que ha llegado la hora de impulsar, en forma más activa, los sistemas generales de seguridad social y garantizan un bienestar cada vez más creciente en beneficio de los pueblos americanos. En el acta de Lima, Perú, se hace mención a un principio más de los ya señalados en esta sexta conferencia interamericana de seguridad social que es el reconocimiento del principio de solidaridad ya que con ello se puede promover el desarrollo de los sistemas de seguridad social y lograr un auténtico bienestar de -

los pueblos del Continente Americano, fundado esto en el concepto de la igualdad de la persona del trabajador, y de su familia ya que es el fundamento primordial de la acción presente y futura en esta materia de seguridad social. (8).

#### 4. - FINES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Al hablar de los fines de la seguridad social, se nos presenta de inmediato las ideas de Beveridge, ya que pensamos que uno de los fines de la Seguridad Social es el de procurar en forma inmediata la abolición de la indigencia, es decir, garantizar la seguridad biológica mediante sistemas de cobertura de las contingencias que puedan presentarse en un momento dado, y en forma mediata pretende alcanzar la paz, el desarrollo, el progreso y como consecuencia de lo anterior bienestar social, creándose, de esta suerte, un régimen de justicia social que, requiere la aplicación conjunta de la justicia para regular las relaciones habidas entre los miembros de una misma clase o grupo social, por ejemplo, todos los trabajadores deberán de tener iguales derechos y obligaciones.

La idea central de la seguridad social, al igual que el derecho social, es, según dice Radbuch, no la idea de igualdad de personas, sino la de nivelación de las desigualdades existentes entre ellas.

Ahora bien, en tanto que la consecución de las finalidades que en forma inmediata se propone la seguridad social crearán el ambiente en éste para que los lugares del constitucionalismo individual liberal resulten efectivos y puedan en consecuencia brindarle a la

humanidad su beneficio, mismos que, no obstante haber sido proclamados a través de varios siglos, aún le son desconocidos, la consecución de las finalidades mediatas permitirá el que se pueda extraer los elementos nocivos que aquejan a la sociedad actual, que son connaturales al capitalismo, con lo cual se facilitará en mucho el camino que la humanidad ha recorrido a fin de encontrar una nueva forma de organización social, que haga emanar soluciones más justas a los problemas que afrontan los humanos, en este mundo cargado de pesadumbres.

García Oviedo, nos dice que, el fin de la seguridad social radica en la realización del principio de la justicia social a través de la aplicación que se haga de una política adecuada para ello.

La seguridad social, preferentemente considera las clases económicamente débiles propendiendo a su elevación material y espiritual. En la actualidad sus propósitos son más ambiciosos: se propone cobijar bajo su tutela, incluso a las clases pudientes que si no necesitan de momento esta asistencia pueden alguna vez necesitarla. Martiufell expresa que la seguridad social es un derecho genérico de garantía, que es inherente a la naturaleza humana.

Y es que si la seguridad social tiende esencialmente a liberar al hombre de la indigencia, el factor económico juega en este importante papel, ya que dicho objetivo habrá de encontrarse esperimentado por un reajuste de la economía que permita una mejor distribución de la riqueza y logre un cierto equilibrio en el nivel de vida de las clases. La clásica economía política aparece así superada por una economía de carácter social acorde con el espíritu de nuestro tiempo, por una

economía que considera preferentemente a los intereses de la colectividad.

Y en este sentido se transforma igualmente y por idénticas razones la hacienda de nuestros días, llamada a realizar una función social. Ya no es un mero instrumento al servicio del estado que proporciona los recursos que alimentan sus servicios. Cada vez va siendo también un medio de redistribución de rentas que grava las grandes fortunas y desgrava las pequeñas, y al amparo de los empréstitos procura fondos para la realización de obras que crean riqueza y dan trabajo.

La hacienda llega a ser así un cierto instrumento de política social.

En suma, la seguridad social es un vasto organismo y un mundo de empresas al servicio de lo que modernamente se llama empleo total, esto es, la plena integración del hombre en el medio social donde a de desenvolver su existencia y que por fases sucesivas comprende su protección a través de la fama política familiar y su formación, previamente provisional, su situación en el orden de trabajo, con una política profilaxis del paro y garantía del espíritu del empleo, la defensa - esa situación al amparo de las instituciones de los seguros sociales y la asistencia, y el mejoramiento de la situación alcanza elevando de estado su nivel de vida!" (9).

Estamos de acuerdo con García Oviedo en afirmar la seguridad social crea, defiende y fomenta mejores condiciones de

· García Oviedo, C. Tratado Elemental del Derecho Social. Edit. Eisa, 1964, pág. 363.

existencia. Es fundamentalmente, un régimen de plena garantía contra la indigencia, azote de la humanidad. Pero sus propósitos no pueden ser en casillados por lo que cada día resultan ser más ambiciosos, razón por la cual ya no sólo se propone la abolición de la indigencia sino también el mejoramiento de los niveles de vida de todas las clases sociales, si bien es cierto que le brinda una atención preferente a las clases más necesitadas; por lo tanto, no se limita a la "cura advertendise mala futura" sino que - extiende su cometido a la "cura promovendis salutis". Invade todos los dominios de la vida, sobre todo el de la economía, y abarca a pobres y ricos; protege a los intereses de la sociedad no a los de los individuos; su obra es más que jurídica, económica y social pertenece más a la política que al derecho, pero es a través de éste como procura que las formas reales de vida se rijan por los principios políticos y sociales que claman un tratamiento más humano para aquellos que constituyen la fuente generadora de toda riqueza.

Concluimos diciendo que uno de los fines esenciales de la seguridad social es el de abolir la indigencia para garantizar la seguridad bioeconómica y lograr asegurar el bienestar colectivo.

##### 5. - CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Como principal característica tenemos la universalización, que abarca todos los riesgos y protege a toda la población en cualquier circunscripción territorial en que se encuentre, y con esto se abandona por completo el arcaico concepto que se tenía de que sólo se le

prestaba protección a la población económicamente débil o trabajadora y el de las circunscripciones territoriales limitadas, pues con esto se rompe todo límite, y se sigue la total universalización de la seguridad social.

Otra característica es la de la integridad que consiste en el cuidado de la salud, los medios económicos de subsistencia, la rehabilitación general y la ocupación. La seguridad social cuidará de otorgar las prestaciones sobre la base de proteger la incapacidad de ganancia por falta de trabajo o por imposibilidad de trabajar y velará por la sobrevivencia de los miembros de la familia. El objetivo es proteger los recursos humanos contra la destrucción y el desgaste preservando a los asegurados y a sus beneficiarios de la miseria, la angustia y el sufrimiento, provocados por circunstancias ajenas a su voluntad.

Como tercera característica tenemos el principio de la solidaridad nacional, con la creación y redistribución de la riqueza, dando a cada uno en la medida de sus fuerzas y recibiendo en función prudente de sus necesidades. En la contribución para los riesgos totales, los que tienen más pagan más y reciben menos, mientras que los que tienen menos pagan menos y reciben más, con la aplicación del principio de solidaridad del régimen.

Otra característica sería la de organizar la administración con unidad técnica y administrativa que reduzcan los costos, simplifique el trámite, elimine el lugar y garantice el derecho de protección integral planeando las instituciones sobre bases de servicio público, administración descentralizada, autónoma, con patrimonio propio y administración tripartita, sin fines de lucro.

Promover el principio de protección general, sin distinción de razas, sexos, credos o nacionalidades, para alcanzar y consolidar la internacionalidad del sistema de seguridad social, y como última característica.

Consagrar en el orden político el principio intervencionista del estado; en el orden jurídico significa el triunfo de la doctrina alemana de 1883 del predominio de los principios del derecho público sobre el derecho privado; en el orden social es la realización de un importantísimo avance en el mejoramiento de las clases sociales, y en el orden económico ha consagrado el principio de la solidaridad social, como medio de obtener una más justa y equitativa distribución de la riqueza nacional. (10).

Tanto la universalización, como la integridad, la solidaridad, la organización, la protección general y el principio intervencionista de estado, vienen a constituir el cimiento y el futuro de una seguridad social completa y digna de todos los pueblos de la tierra.

## 6. - PROLEGOMENOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

a). - La ayuda mutua. El mutualismo primitivo nace en el seno familiar como una proyección inherente a la calidad del jefe de familia, pero también como una emanación del grupo o núcleo familiar respecto de sus integrantes. Por ello, si bien el mutualismo familiar es una ayuda de tipo individual, también lleva insito el margen de una comu-

(10). - García Cruz, Miguel. La Seguridad Social. México, D.F. 1955, pág. 44.

idad fundada en la solidaridad familiar. (11)

Ricardo Moles, en su obra opina que "el espíritu de solidaridad fraternal y gremial inspiró la fundación de asociaciones con fines religiosos y funerarios, cuyos miembros, al mismo tiempo, practicaban la ayuda mutua y el socorro a las viudas y huérfanos". (12)

En Grecia y en Roma clásicas, se puso en práctica esta forma de mutualismo, existiendo grupos como los "collegia" y los "hetairías", que tenían la misión de hacer los trámites de defunción de sus miembros, así como el entierro de los mismos, y prestar ayuda económica a los deudos.

El mutualismo se extendió y tomó auge en el medievo con las cofradías y confraternidades, pero su teoría y su práctica vinieron a transformarse con el seguro.

El deseo de ayudar es un deseo altruista, lleva a una persona a actuar prontamente cuando ve a otra en peligro; este deseo lleva a hallar satisfacción en la satisfacción que se proporciona a otros. (13).

Como se puede observar, el mutualismo ha tenido una gran trascendencia en el campo de la seguridad social, por razón de que, como acertadamente señala Miguel Angel Cordini, sirvió de base a otros sistemas más amplios, como el seguro privado, los seguros sociales, etc., que hallaran en los principios que siguieron al mutualismo, una

- 11).- M. A. Cordini. Derecho de la Seguridad Social. Edit. Universitaria de Bs. As. pág. 14.
- 12).- R. R. Moles, Historia de la Previsión Social en Latinoamérica, Edit. Depolmo, Bs. As. 1962. pág. 10.
- 3).- Recaséns Siches L. Tratado de Sociología. Edit. Porrúa, México, pág. 317.

fuerte inspiración y un camino por descubrir, ya que se presentaba sumamente prometedor.

b). - La caridad. " La caridad era una virtud que muy pocos y sin constancia, ni método, estaban dispuestos a ejercitar; prácticamente se traducían (y se sigue traduciendo), en un acto sentimental, filantrópico o banal, que quedaba a la absoluta voluntad del dador, era unilateral y esporádico, no respondía a un sistema definido; el monto, la clase del beneficio y la elección del beneficiario eran decididos por el donador, que ninguna obligación tenía de ayudar, ni derecho a exigir nada a cambio". (14). Los particulares que solían practicar la caridad, se les consideraba como hombres virtuosos y se les tenía especial respeto; también había instituciones religiosas y filantrópicas que eran devotas a este concepto.

El mote peyorativo de limosnero se impuso a aquellas personas que recibían el beneficio, siendo éste un tanto humillante por el afrontamiento a que se veían obligadas las personas que solicitaban ayuda. Es así como más tarde surge una cierta asistencia pública para ser considerada como una fórmula más propia para prestarle ayuda al prójimo.

c). - La beneficencia. Bernardo de Quiroz dice de los antecedentes de la beneficencia se remontan a la era de los grandes imperios de la antigüedad, y así contienen máximas de repartos de bienes, los códigos de Hammurabi en la Babilonia, de Manu en la India y el Talmud Hebraico.

1). - Ramos Alvarez, O.G. Qué es la seguridad social. Revista Mexicana del Trabajo, pág. 148.

Por su parte los faraones de Egipto, acumulaban granos en épocas de abundancia, para distribuirlos al pueblo en épocas de escasez, como se dice aconsejó José en revelación del sueño de las vacas gordas y las vacas flacas, según el relato bíblico.

Esta sí es ya una institución, en la que participan personas organizadas con la idea de hacer caridad sin ofender la dignidad de los beneficiados, volviéndose impersonal la donación, el donador podía ser incógnito si él así lo deseaba.

Esta administración ofrecía ya un mayor número de recursos y una acción más definida y metódica, que podía solucionar, según varios criterios, ciertos estados de necesidad, y así escoger con cuidado en algún sistema, al sujeto beneficiario, e imponer los requisitos que correspondían para obtener el beneficio y así subsanar el imperativo que acongojaba.

La beneficencia consiste "en la ayuda prestada en dinero, especie o servicio, por una organización filantrópica o gubernamental, a las personas que por carecer de recursos o ganar un salario insuficiente, no pueden cubrir las necesidades primordiales de la vida, y esta clase de ayuda puede prestarse en forma de mantenimiento en una institución como las llamadas casas de caridad, asilos, etc., o proveyendo de lo necesario a las personas necesitadas en sus propios domicilios". (15)

Las características esenciales de la beneficencia son la agrupación y la ayuda, de las cuales no se puede prescindir, porque los individuos formados en la institución que antecede a la asistencia.

(15). -Schueinitz, Kant. Inglaterra hacia la Seguridad Social. Edit. Minerva. México, D.F., 1945. pág. 9.

d). - La asistencia. La asistencia surge como consecuencia inmediata de la reforma religiosa; ya que a la beneficencia se disminuyeron los aportes para su sostenimiento, es así como el Estado se ve obligado a auxiliar a los desvalidos.

Las líneas anteriores nos muestran cómo la asistencia es una acción pública, una obligación que se atribuye al Estado para la protección de los necesitados y así velar por su bienestar físico, moral, intelectual y económico; esta asistencia es delegada en ocasiones a la iglesia, o bien, a la iniciativa privada.

El carácter de la asistencia es de índole preventivo y se manifiesta no por las entregas de dinero como en la beneficencia, sino más bien por prestaciones en especie, que suele otorgar.

La base de la asistencia social es la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emanados de la Revolución Francesa de 1789, que al respecto decía: "Se creará y organizará un establecimiento general de socorros públicos para educar a los niños abandonados, aliviar a los padres enfermos y proporcionar trabajo a los inválidos que no hubieran podido procurárselo".

En la Constitución Francesa de 1793 aparece esta misma idea, cuando establece: "Los Seguros Públicos son deuda sagrada; la sociedad debe la subsistencia de los desgraciados, ya procurándoles trabajo, ya asegurándoles los medios de existencia a los que no estén en condiciones de trabajo". Fueron también incluidos en la Constitución de 1848; en el continente americano aparecieron por primera vez en 1810 en la Constitución Venezolana, que estipulaba: "Siendo instituídos los -

gobiernos para el fin y la felicidad común de los hombres, la sociedad debe proporcionarle auxilio a los indigentes y desgraciados y la institución de todos ciudadanos".

e). - Asistencia pública. Bonilla Mañín define a la asistencia pública como la institución que se encarga de proteger a los indigentes en ciertos casos, considerándose dicha ayuda no como un acto humanitario sino como un derecho. Con otras palabras podemos decir que la asistencia pública son los beneficios que otorga el Estado a todo aquel individuo que demuestra encontrarse en estado de indigencia, financiando el propio Estado las erogaciones que resulten de su tratamiento.

f). - Asistencia privada. A contrario de la asistencia pública, encontramos la asistencia privada, que tiene sus bases económicas en las donaciones voluntarias y los legados que hagan a ella todas aquellas personas filántropas. La ley de asistencia privada la define como un "valioso satisfactor de necesidades sociales que releva al Estado, en parte, de la obligación que tiene de impartirla".

g). - El seguro privado. Ha dicho Kohler que el seguro es un triunfo de la humanidad sobre las fuerzas ciegas de la naturaleza y de la lógica sobre todos los poderes ilógicos con que el hombre tiene que luchar.

El seguro viene a ser una forma matemática para encontrar la solidaridad, ya que, como dice don Alvaro López, "la presión opera sobre elementos tan delicados como son el tiempo y la cantidad. (16)

6). - González Díaz, Lombardo. Cursillo de Seguridad Social Mexicana  
Editado por la UANL. México, pág. 23.

El Seguro Social, es un sistema adoptado universalmente como medio para disminuir las consecuencias económicas derivadas de los siniestros, y evitar en parte la pobreza y el desamparo general de la población. (17).

Los intentos de la humanidad, que revisten de forma, de previsión individual y seguros privados ante la inseguridad tan grande que se presenta principalmente en las clases desposeídas, no podrían haber satisfecho el problema en forma categórica y universal.

Cuando se establece la base sólida del seguro privado y cuando la ciencia matemática aparece en ayuda del Derecho Mercantil, es el momento preciso para que el Estado intente la solución de los problemas de tipo social, tales como la miseria, la insalubridad, el desempleo, la enfermedad, etc.

## 7. - SEGURO SOCIAL

El Seguro Social nació a consecuencia del nuevo derrotero que le imprimió al Estado la consagración de la previsión social, al igual que cada una de las formas que le precedieron, el Seguro Social surgió a su tiempo, como una nueva solución a los problemas humanos, con la legítima pretensión de ofrecer una mejor respuesta a las exigencias de la vida; el nuevo estado de cosas a que había dado lugar el industrialismo, hizo posible el que el Estado fuera adquiriendo, paulatinamente, conciencia de que debía de abandonar su tradicional actitud absten

cionista, en virtud de que la libre concurrencia había agravado en forma verdaderamente alarmante, la miseria humana, no obstante haberse probado que las riquezas habidas en este mundo eran suficientes para satisfacer las necesidades de todos sus habitantes. De esta suerte, se pensó que la ley debería, en lo sucesivo, procurar antes que nada, el que los que con su trabajo producen aquella riqueza, fueran protegidos junto con su familia, de lo precario de su actual situación que no les permite adquirir los artículos de primera necesidad que se requieren para satisfacer las más elementales necesidades que su naturaleza humana les impone, todo lo cual ha sido originado por un sistema que él no ha creado, y respecto del cual tiene todo el derecho para procurar sus modificaciones. Estas ideas se fueron poco a poco desarrollando hasta llegar un momento en el que en forma generalizada se consideró que "todo ciudadano tiene una obligación de trabajar en interés de la sociedad, todo el tiempo que pueda, y cuando por cualquier motivo se quede sin trabajo, tiene el derecho de esperar una remuneración de cuantía apreciable que le permita mantener un razonable nivel de comodidades y dignidad. . . una remuneración que habrá de tener la condición de derecho inalienable, no sujeto a ninguna prueba acerca de sus posibilidades, a sus necesidades. (18).

El industrialismo da lugar a una serie de cambios, trayendo consigo, principalmente, los riesgos del nacimiento del maquinismo, que aunados a la miseria que era muy propia de la clase trabajadora, venía a dar al traste con ésta, ya se carecía de un sistema de producción definida y reglamentada.

8. - DIFERENCIAS ENTRE SEGURO SOCIAL  
OTRAS INSTITUCIONES.

A). - Seguro Privado y Seguro Social.

1. - En razón de su origen el seguro privado, respóndele a un fundamento individualista, es decir, al muy justificado temor que siente el individuo ante la perspectiva de ser victimado por una adversidad encontrándose del todo amparado; en cambio el seguro, descansa sólo en la idea de que, si el riesgo es un producto de la vida en sociedad y sus proyecciones afectan no sólo a la paz, sino también al bienestar social, entonces, la acción tendiente a evitarlas, o al menos a disminuir sus estragos le corresponde a la sociedad, por lo que se puede afirmar categóricamente que es de carácter solidarista.

2. - Por lo que se refiere a su organización jurídica interna, mientras en el seguro privado las obligaciones esenciales emanan del contrato que pactan las partes, en el seguro social las obligaciones tienen su origen mediato e inmediato, exclusivamente en la ley.

3. - Diferencia en cuanto su financiamiento, en el seguro privado se obtiene el financiamiento a través de la prima, que constituye el equivalente a la prestación subordinada al siniestro, y la cual cobra íntegramente, por cuenta del asegurante, en tanto que en los seguros sociales, el financiamiento proviene de tres fuentes, ya que se trata de una institución tripartita, que se forma por las cuotas que aporta el patrono, los patrones y los trabajadores.

Considero que la Ley del Seguro Social en su artículo

o 108 en la fracción II, III y IV enumera otra forma de financiamiento - cuando dice que los recursos del instituto estarán constituidos por los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cual - quier clase, que produzcan los bienes del instituto; así como las dona - ciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan al instituto, y cualesquiera otros ingresos que en favor del mismo señalan las leyes y reglamentos.

4. - Una cuarta y última diferencia es la que se refiere al fin que persiguen ambos seguros. En tanto que el seguro privado procura brindarle al individuo una cierta seguridad sobre su bienes - tar, o el de su familia, el seguro social tiene por finalidad crear una at - mósfera de paz, bienestar y seguridad, dentro de la cual puede desenvolverse, libremente, la vida en sociedad, mediante la protección que les otorgue a los trabajadores o empleados, y a sus respectivas familias o, si se prefiere, a todas aquellas que sean sus destinatarios. Por eso bien lo ha dicho Borrajo Da Cruz " el seguro social es todo seguro, tanto vo - luntario como obligatorio, sometido a un régimen jurídico especial por imperativos de justicia social. " (19).

#### B). - Seguro Social y Asistencia Pública.

" Propiamente la competencia de la asistencia pú - blica está determinada por aquellos casos que no pueden ser incluidos en la regulación del Seguro, los incapaces congénitos para toda clase de tra - bajos, los ciegos, los sordomudos, los huérfanos, los niños abandonados, los irreparablemente disminuidos en su capacidad siquica o fisiológica por

(19). - Borrajo Da Cruz. "Estudios Jurídicos de la previsión social" Editorial Aguilar Madrid. 1963. pág. 5.

erencia o por enfermedades incurables, y en general, todos los que son incapaces para bastarse a sí mismos y carecen de la ayuda familiar, juntamente con aquellos que, aun siendo válidos y capaces para el trabajo, no repudian, como los vagabundos y mendigos profesionales, son los sujetos insubrogables de la asistencia pública, el área del seguro por el contrario comprende a todos los hombres normalmente aptos para el trabajo; todos ellos pueden ser objeto de la previsión del Seguro". (20)

Resulta importante advertir que las prestaciones que otorga el seguro social constituyen un derecho de los beneficiarios, siendo razón por la cual estos pueden reclamarla. Esta condición que distingue de la asistencia pública del Seguro Social y así dice el Dr. Mario de la Cueva "al Seguro Social de la asistencia y beneficencia pública, pues en estas organizaciones falta la acción de los posibles beneficiarios, esto es, constituyen una actividad y aún un deber del Estado que no cumple ese deber, pero no se podrá exigir ante los tribunales el pago de las prestaciones correspondientes, por otra parte en el pago de la asistencia y beneficencia públicas, el Estado es el que para el monto de las prestaciones en tanto que en el Seguro Social están determinadas por la ley y deben cumplirse íntegra y puntualmente". (21)

#### DIFERENCIAS :

1. - Mientras en la asistencia pública el financiamiento proviene de la población contribuyente, en el Seguro Social provie

20). - J. Míngaro y San Martín. "La Seguridad Social en el plan Beveridge". Edit. México, 1946. pág. 29.

21). - De la Cueva, Mario Dr. "Derecho del Trabajo". Tomo I y II. Edit. Porrúa, México. 1966. pág. 192.

ne de los asegurados, patrones y Estado.

2. - En la asistencia pública no se indemniza un riesgo futuro e incierto, ni mucho menos se otorga una pensión, en cambio en el Seguro Social se indemnizan los riesgos y se pensiona a sus derechohabientes, que cumplan con los requisitos exigidos.

3. - En la asistencia pública el beneficiario carece de todo derecho para reclamar el cumplimiento de los auxilios ya que el cubrir las prestaciones tiene mero carácter discrecional mientras que en el Seguro Social, las prestaciones si son reclamables, ya que el beneficiario aporta una cuota para que se le atienda lo cual concede un derecho para exigir el cumplimiento del auxilio.

Con la creación del sistema de seguro de Nueva Zelanda, quedaron completamente bien delimitados los campos de acción propios de la asistencia pública y de los seguros sociales.

El régimen de asistencia pública ha resultado insuficiente para dar respuesta plena a las necesidades que se le han encomendado, sin embargo la aparición de la previsión social, y consecuentemente de los seguros sociales no sólo no excluyó a la asistencia pública, sino que tampoco eliminó a ninguna de las otras formas de protección social hasta entonces existentes, todas las cuales tan solo cedieron el pago de la previsión social, en virtud de que esta presentaba un sistema mucho muy bien organizado y articulado en contra de la adversidad. Además combatía en un terreno muy delicado como lo era el del trabajo.

García Oviedo tiene razón, cuando nos dice que el régimen de la asistencia pública es aquel por el cual el estado directamen

con sus recursos, sin cálculos, ni bases actuariales, se encarga de proporcionar a los trabajadores los auxilios necesarios cuando el infortu se produce.

Una vez hecho el estudio de conocimiento en rela a esta amplísima y destacada materia y habernos enterado de tan va os conceptos, haremos el estudio referente a los antecedentes histó s de distintos países, quienes nos formaran un concepto más preciso a materia en estudio naciéndonos con ello seguramente, un interés definido por la seguridad social, quien clama hoy día y en forma ur e personas estudiosas y dedicadas a su investigación, en bien de to - aquellos que presten sus servicios al desarrollo productivo de nues - patria.

## CAPITULO II

### LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUS ANTECEDENTES HISTORICOS

#### SUMARIO

##### I. - Datos históricos extranjeros.

1. - Egipto.
2. - China.
3. - Mesopotamia.
4. - Persia.
5. - Arabia.
6. - Israel.
7. - Grecia.
8. - Roma.
9. - Alemania.
10. - Inglaterra.

##### II. - Datos históricos nacionales.

1. - Epoca prehispánica.
2. - Epoca colonial.
3. - México independiente.
4. - Leyes estatales del trabajo que hacen referencia a la Seguridad Social.
5. - Constituyente de 1917.

6. - Proyecto de Ley sobre el Seguro Voluntario del General

Alvaro Obregón.

7. - Reforma Portes Gil.

8. - El Seguro Social en el período del General Lázaro Cárdenas.

9. - Implantación del régimen del Seguro Social por el General

Avila Camacho.

10. - Reformas a la Ley del Seguro Social, 1943 - 1972.

## CAPITULO II

### I. - DATOS HISTORICOS EXTRANJEROS.

En el transcurso del tiempo los pueblos han asumido, variadas instituciones, actitudes y formas de vida para llegar a alcanzar un ideal universalmente anhelado por la humanidad, que viene a ser la seguridad social, como elemento imprescindible de progreso y bienestar.

La historia de los pueblos y de los individuos bien podría presumirse como la lucha contra la inseguridad. Por otro lado, la amenaza de la enfermedad o de la vejez lo agotan y termina su individual existencia; cruelmente diezman el grupo en que vive, la naturaleza no siempre es pródiga madre. (1)

"El hombre en los principios, ante ese mundo completamente extraño a él, impotente de explicarse las causas de los males que le afectaban, crea una explicación del todo con el tabú y la magia, se hace adorador de los fenómenos naturales y hace deidades de lo incomprendible y de lo que siente incontrollable y superior a él mismo. Practica sacrificios para acallar la ira de sus Dioses, creyendo que con

1. - González Díaz Lombardo, Francisco, Dr., Cursillo de Seguridad Social. Monterrey, U.A.N.L. 1955, pág. 70.

llo alcanzará la seguridad. (2).

El Dr. González Díaz Lombardo concluye en que la inseguridad de los pueblos primitivos era condición de vida humana, en tanto que la seguridad función divina.

Bernaldo de Quiroz dice que es natural que las primeras medidas destinadas a evitar o aminorar los infortunios de la vida, se deben al esfuerzo del propio interesado, antes de que aparezca la solidaridad entre los semejantes ó la acción tutelar del Estado hacia sus ciudadanos, buscando la ayuda más próxima, a fin de evitar la debilidad individual, de acuerdo con la organización social existente, empeñando por los lazos de sangre o afinidad por el parentesco más o menos cercano, hasta llegar a la relación que supone una actividad común a la amenaza de un riesgo. (3).

No es muy fácil encontrar un sistema de seguridad social en aquellas civilizaciones donde prevaleció la superioridad del más poderoso, aquellas civilizaciones donde un grupo dominara a las grandes masas. Sin embargo, haciendo una interpretación extensiva, podemos encontrarnos con antecedentes generados por la misma condición humana, ya que eran los grupos dominantes los que contaban con mayores medios de seguridad; por su propia situación eran ellos quienes tenían el poder en sus manos y por lo mismo los medios relativos de seguridad eran dictados para favorecerles directamente a ellos mismos. Veamos ahora algunos indicios de seguridad social en diferentes países.

(2).- González Díaz Lombardo, Francisco, Dr. Ob. cit. pág. 72.

(3).- Quiroz D. S., Bernaldo. Apuntes de Seguridad Social., C.I.E.S.S. México, D.F.

## 1). - EGIPTO

Encontramos en esta civilización escasas formas gérmenes institucionales de Seguridad Social.

Así por ejemplo, con los militares y los viajeros obres, contaban como forma de asistencia y de beneficencia con una serie de servicios médicos, proporcionados en forma gratuita.

Aparecen en los sarcófagos escritos con nociones sociales, así por ejemplo:

" No permití que el amo maltratase al esclavo, ni consentí que nadie tuviera hambre, ni que nadie llorase, ni alejé la leche de la boca del niño, ni torcí el curso de algún canal. "

De lo anterior, se advierte el hecho de que las Normas de Derecho Social no son únicamente descriptivas de la época en que vivimos, aunque ésta es la de su mayor progreso, pues la idea de integración a la sociedad de los grupos menos poseídos es tan vieja como su disposición.

Otra forma de seguridad social, la encontramos cuando los faraones almacenaban granos en tiempos de basta producción, para prevenirse de las épocas de desgracia. Esta forma es un antecedente de la acción del estado para satisfacer las necesidades colectivas y comenzar de ese modo, a completar y a cumplir el concepto de la asistencia pública.

## 2). - CHINA

Hemos de exponer exclusivamente el pensamiento de las dos grandes figuras de esta civilización, Buda y Confucio.

Buda explica que se debe reconocer el hecho de que en el mundo no hay verdadera alegría sino toda la vida es sufrimiento, la muerte es sufrimiento, no alcanza lo que uno desea el sufrimiento. De donde la vida está llena de dolor, el fin del sufrimiento, sólo puede lograr se matando el hombre en sí mismo la voluntad de vivir.

Por su parte Confucio, es creador de frases de gran utilidad, así decía, "la escasez de la riqueza no es una verdadera debilidad para un pueblo, lo que constituye una verdadera debilidad es la desigualdad de la distribución de la riqueza, pues de la desigualdad de bienes nace el malestar social".

Al preguntársele en alguna ocasión sobre la muerte y el servicio que habría de dar a los espíritus replicó: "si todavía no sabemos la manera de servir a los hombres ¿Cómo podemos saber la manera de servir a los espíritus?, aún no sabemos de la vida ¿cómo podemos saber de la muerte?".

### 3). - MESOPOTAMIA

En este lugar encontramos una forma especial de consulta que consistía en colocar a los enfermos en la puerta de su casa preguntarle a las personas que por ahí pasaban, que remedio sugerían para el alivio de aquella enfermedad. Estos respondían según las costumbres y los usos de su origen.

### 4). - PERSIA

Los persas tenían la Ley de Mazdayanica del Zend que se caracteriza por ser un conjunto normativo que regulan las costumbres de la higiene, y que está redactada en estilo religioso, ya que

tiene el control directo de la iglesia.

5). - ARABIA

En este país encontramos una prédica, que bien puede ser comparable a la beneficencia cristiana, siendo el fundamento legal de la limosna, se le llama prédica "zacak" exigida a los musulmanes y a la que se le atribuye una importancia semejante al rezo y al ayuno.

El Islamismo son leyes religiosas que preceptúan también indicios de seguridad social.

6). - ISRAEL

La idea de la justicia social estaba sumamente arraigada desde el tiempo de los profetas, al existir instituciones como el leritorio que obligaba al cuñado soltero a casarse con la viuda cuando ésta tenía hijos.

Se puede advertir del anterior precepto que la Seguridad Social se tipifica en la ayuda que podría proporcionarle el cuñado a los hijos de su hermano.

El año sabático que determinaba que en su período de siete años las tierras deberían turnar de propietario. Aquí también se hace patente una seguridad, ya que el Estado le daba a todos la oportunidad de disfrutar por ese período de la tierra, para hacerla productiva.

El jubileo consistía en la condonación de las deudas al acreedor después de determinado tiempo. De aquí que la prescripción haya sido un elemento también de seguridad.

7). - GRECIA

" La estructura política de la polis Griega puede

afrontar los enemigos exteriores en la guerra, proteger y embellecer la vida, garantizar el orden y en fin elaborar el derecho. Impartiendo justicia, regalando la actividad de los ciudadanos, convirtiéndose en instrumento de seguridad social". (4).

El filósofo de Zamos, Epícuro, enseñaba que no se debe temer a la muerte que supone la disolución de la personalidad, pues "mientras nosotros somos, ella no es, y en cuanto ella es, ya no somos".

Por su parte Platón, en su obra la República, al proponer su utopía busca frente a mal organización social y política con sus secuelas de dolor e inquietud un remedio a los males sociales. Expone por otro lado, que los gobernantes deberán ser escogidos entre aquellas personas que tuvieran mayor deseo de hacer beneficio al país y mientras no fueran los filósofos los que gobernarán, nunca terminarían las miserias de los ciudadanos.

La concepción que hace Aristóteles del estado, es como una integración de quienes tienen necesidad y aquellos que aportan los medios para satisfacerlas. En términos generales puede apreciarse ciertas manifestaciones de seguridad social, aunque incompletas de tipo esporádico como el reparto de tierras y dotación de las mismas a los que no tenían.

Pericles ordenó que el estado debería otorgar una retribución a los individuos que le prestaran servicio, y que además debía de sostener y educar a los huérfanos de guerra, además debía auxiliar

(4). - González Díaz Lombardo, Francisco, Ob. cit. pág. 70.

a los civiles invalidos. Creando por otro lado la obligación para los ricos de financiar recursos líricos y dramáticos, donde las entradas de los pobres las cubría el estado.

Dentro de la cultura helénica se contaba ya con servicios médicos para los pobres, existiendo un médico municipal, mismo que los atendía en su consultorio, o "Iatreia", así también los templos dedicados a estulapio tuvieron la misión de sanatorios para prestar el servicio médico.

#### 8). - ROMA

En Roma se hicieron también intentos semejantes a los de la civilización helénica para combatir la inseguridad, se crearon las fraternidades solidarias y de ayuda mutua, que en sí eran asociaciones profesionales, como por ejemplo: la soloditia, collegia, artificum, vel opificum. Creándose así un verdadero antecedente de la previsión, la beneficencia y la solidaridad.

Como instituciones integradoras del concepto de seguridad social puede citarse la "anona", el servicio médico y la creación de las asociaciones, que al nacer en Roma tendrán su máximo esplendor en la edad media, y de las que aún en nuestro tiempo conservan elementos de las mismas, otras instituciones.

Por ejemplo, la anona, que data de los tiempos de los Gracos, consistía en distribuir los granos y ciertas clases de alimentos.

Los servicios médicos impartidos al pueblo eran de tipo ambulante, uno de sus más preclaros exponentes fue Galeno.

La virtud que tuvo Roma como creadora del derecho se ve opacada por ser también la reina de las guerras, por ir siempre en aras del expansionismo, siendo necesario la creación de instituciones que prestaran servicios médicos a los militares, creándose así grandes hospitales.

A partir de los reinados de Valentina I y Valente al servicio médico para los pobres fué instituído.

La Lex aquilia; hace referencia a los deterioros originados a las cosas que deben ser reparadas, misma institución que posteriormente se amplía en favor de los esclavos, obligando una compensación mediante un pago del causante, ante el daño mortal o físico. El *justrium liberorum* es el antecedente, en la civilización romana de las actuales asignaciones familiares, para incrementar el aumento de población, en el que se concedían privilegios a los padres de tres o más hijos, además de que se les asignaba cantidades de dinero cuando los ingresos del pater familia eran menores a un nivel establecido.

#### 9). - ALEMANIA

Alemania abre el horizonte de los seguros sociales en el mundo, pudiéndosele denominar la madre de los seguros y es el estado el que toma la dirección de ellos y ante las fallas del seguro voluntario, establece el seguro obligatorio bajo la administración del estado, siguiendo la idea principal de Bismarck, en el sentido de que el plan de distribución económica fuera tripartita: estado, patrones y obreros para cubrir los riesgos, criterio que en algunos casos fue abandonado en Alemania.

Lo anterior, es consecuencia inmediata de la Revolución Industrial que provoca un fenómeno sociológico de gran importancia que va a influir grandemente en los derroteros del derecho. Este fenómeno se ha denominado "toma de conciencia de clases", es decir, la situación precaria económica en que vivían los trabajadores, debido a la explotación de las clases económicamente fuertes, al desempeñar sus trabajos en pequeños talleres o aisladamente, se le presentaba al trabajador como un problema personal; en cambio, el maquinismo implica la aglomeración de trabajadores en los locales destinados a la producción, lo que a su vez, influye para que los trabajadores se den cuenta que sus problemas no tan solo pertenecen individualmente a cada uno de ellos, sino que dichos problemas son confrontados por grupos numerosos que se hallan en la misma situación social y económica, es decir, son problemas de una clase social y económica a la vez.

Al proclamarse la no intervención del estado en la vida del hombre incluyendo el aspecto económico, se presenta una situación que favorece una mayor explotación ya que la igualdad que se predica, si bien es correcta en cuanto a la naturaleza humana se refiere, no lo es en cuanto a la situación real y concreta de cada hombre ya que las condiciones sociales, económicas y personales de cada individuo son diversas.

Con la aparición del manifiesto comunista se reaviva el sentimiento de la clase del trabajador y le hace mayor conciencia de los problemas que le son propios. Esto sirve como punto de partida para la aparición del desarrollo del derecho de trabajo y consecuentemente para legislar en materia de seguridad social.

Se presenta en Alemania la situación mencionada anteriormente, en la época de Bismarck, quien ataca la formación de grupos inspirados con ideas socialistas que estaban presionando al estado alemán. De esta manera se aprecia claramente y pudiéndose afirmar en forma categórica que el seguro social aparece como una medida política para atraer a las clases económicamente débiles y así dejar la idea firme de que el estado es la única autoridad, y que en esa forma se manifestaba para provecho de la clase trabajadora.

En 1881 expresaba el canciller alemán: "el estado que puede reunir más fondos fácilmente debe ser el que tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como derecho a recibir ayuda cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad, no se puede trabajar más. Este asunto acabará por imponerse, tiene porvenir...."

Al sistema alemán se le pueden señalar tres etapas: primera, en 1883 el seguro de enfermedad; segunda, en 1884 el seguro de accidentes y tercera etapa en 1889 el seguro de invalidez y vejez. Quedando protegidos sólo trabajadores asegurados de la industria. En 1911 se recopilaron estas disposiciones en el Código Federal de Seguros Sociales y se extendieron los beneficios legales al seguro de empleados y de supervivencia; después de la Primera Guerra Mundial en 1923, se promulgó la Ley del Seguro Social de los Mineros y el 11 de agosto de 1927 con apoyo en la Constitución de Weimer la Ley del Seguro Social contra el paro forzoso.

Las normas principales que sirvieron de base para la seguridad social a partir de entonces, fueron la cooperación entre

trabajadores para protegerse contra los riesgos principales de la vida, compensación de estos riesgos en caso de que tuvieran lugar, por quienes no lo sufren y en favor de quienes los resisten. Esta cooperación y compensación se reglamentó mediante "la Ley de los grandes números" y "cálculo de las probabilidades". Semejante al seguro privado, por medio de las estadísticas, se observó la proporción de riesgos anuales ocurridos a un número determinado de trabajadores así se pudo predecir y calcular el monto del auxilio económico necesario, repartiendo proporcionalmente la contribución económica requerida.

La idea de asegurar fue lo característico de la Seguridad Social en Alemania, y a lo largo de numerosas modificaciones del derecho social durante los últimos 19 años, no ha cambiado en absoluto el hecho de que la Seguridad Social siga siendo, en la estructura citada al principio el fundamento más importante de la previsión social. (5)

#### 10).- INGLATERRA

Si bien es cierto que cabe a Alemania el mérito de iniciar el Seguro Social, no menos importante resulta la política inglesa iniciada por Sir William Beveridge en el documento del 20 de noviembre de 1942, al que se le llamó "Informe sobre el Seguro Social y sus servicios Conexos", ya que inicia nuevos derroteros, de mayor amplitud,

1. - Para el desarrollo de este tema utilizamos las obras siguientes: México y la Seguridad Social, I.M.S.S. Tomo I. - México, 1952; Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Welter Arnold, OIT, Alemania de 1968; González Díaz Lombardo, Francisco, Cursillo de Seguridad Social, Monterrey, N.L. 1959; De la Cueva Mario: Derecho Mexicano del Trabajo. - Tomo II. Editorial Porrúa. México, 1969.

en la transformación de la sociedad, hacia un mundo donde el hombre encuentre mayor seguridad en la solución de sus problemas.

El plan Beveridge plasma la idea del Seguro Social Integral, o sea, que debe estructurarse el sistema que cubra todos los riesgos que puede sufrir el hombre en el transcurso de su existencia, es decir, con este plan se evoluciona el Seguro Social hacia la Seguridad Social definida por Beveridge "como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la Subsistencia", considerando que "la meta del plan de Seguridad Social es hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia". Según el mismo autor, la destrucción de la indigencia equivale a garantizar a cada ciudadano, a cambio de los servicios que preste, suficientes ingresos para su subsistencia, tanto cuando se esté trabajando como cuando no pueda hacerlo. El mismo Beveridge señala lo que él llama los cinco males gigantes, que es necesario desterrar para lograr una mejor organización social y que son: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la desocupación.

Beveridge en su estudio trata de dar a todos algo a cambio de su esfuerzo, viene a ser un magnífico medio de solidaridad colectiva, en el plan social se persigue asegurar los medios para vivir, la condición de trabajar y de contribuir en la producción del país.

Las causas que originan las principales necesidades que deben ser atendidas por la Seguridad Social son las siguientes: la vejez, o sea la imposibilidad de obtener colocación una persona capaz de trabajar, inutilidad, desaparición del medio de ganarse la vida, necesidad del patrimonio para la mujer, abarcando: boda, parto, interrupción

cese de las ganancias del marido, viudedad, separación conyugal, imposibilidad de atender los trabajos de la casa por enfermedad. Gastos de entierro del asegurado o de las personas a su cargo. Gasto de infancia e sus hijos mientras dure la enseñanza escolar, enfermedades o impedimento físico y vejez.

El plan Beveridge se asienta sobre seis puntos fundamentales :

- 1o. - Tarifa común de subsidios para vivir, que se refiere a la urgencia de establecer una tarifa para los subsidios del seguro, independientemente de los ingresos individuales.
- 2o. - Tarifa común de cuotas, o sea, que la cuota obligatoria exigida a cada persona asegurada y a su patrón debe ser de igual monto. Todas las personas aseguradas pagarán las mismas cuotas para obtener la misma seguridad.
- 3o. - Unificación de responsabilidad administrativa, en que se establece el interés de la eficacia, del servicio y de su economía. A cada asegurado se le fija una cuota semanal, correspondiente a todos los beneficios a que tenga derecho.
- 4o. - Suficiencia de los servicios, lo cual quiere decir, que el Seguro Social debe de otorgar beneficios suficientes en cuantía de duración. No considero suficiente los subsidios cuando no satisfaga las necesidades básicas de la vida.
- 5o. - Extensión, debe abarcar el seguro todos los riesgos de carácter general, los cuales no deban confiarse a la asistencia pública.

60.- Clasificación, se refiere a la necesidad de que el seguro debe tener en cuenta los diferentes medios de ganarse la vida, clasificando a los miembros de la sociedad en grupos. (6 )

En forma general el costo de los riesgos para este plan sigue el sistema de contribución tripartita y excepción de las prestaciones médicas, de las asignaciones eventuales y del déficit general, en que el estado tiene la obligación de aportar tres cuartas partes del financiamiento.

En el informe sobre el Seguro Social y sus servicios conexos, se abría un nuevo camino al mundo de la post-guerra, trasendiendo dicho programa las fronteras de la nación inglesa para inspirar en este aspecto los programas de Seguridad Social de otros países.

La tarea principal del plan de 1942, era la de hacer un estudio general sobre las instituciones existentes de Seguridad Social en Inglaterra, y después hacer una recomendación basada en tres prin cipios generales:

- 10.- Que cualquier sugestión para el futuro debe a la vez aprovechar la experiencia sin impedimento alguno.
- 20.- Que la organización del Seguro Social debe ser tratada como una parte solamente de una amplia política de progreso social.
- 30.- Que la Seguridad Social debe lograrse por la cooperación

entre el estado y el individuo. (7)

Desde nuestro particular punto de vista, conside -  
o que este plan de estudio institucionalizó los seguros privados para trans  
ormarlos en la Seguridad Social, ansiada por la mayoría de los pueblos,  
para un mejor progreso y una justicia social que tanto anhelaban sus habi  
antes.

1). - Beveridge William, Sir. El Seguro Social y sus Servicios Conexos.  
Editorial Jus. México, 1946. Pág. 13.

## II. - DATOS HISTORICOS NACIONALES

### 1. - EPOCA PREHISPANICA.

En esta época se encuentran indicios sumamente claros de seguridad social, lo que demuestra que nuestros antepasados tuvieron protección y seguridad, y además supieron prever situaciones delicadas.

Encontramos seguridad social en: la propiedad de la tierra y el tributo, la educación, la artesanía y el comercio, médicos, medicinas y hospitales.

#### a). - La propiedad de la tierra y el tributo.

Decimos que la propiedad de la tierra y el tributo otorgan seguridad social, ya que en la repartición de las parcelas se tomaban como familia a las viudas y a los ancianos, teniendo la obligación éstos de dar sus tierras a trabajar a personas que fungían como medieros, hasta que los hijos llegaran a la edad de poderlas trabajar, y en caso de que el propietario de la tierra no la trabajara, el estado tenía el derecho de quitársela.

Como se puede apreciar, lo anterior significa que el mediero le diera al propietario de la tierra cierta cantidad de la cosecha o de la producción de la tierra para su manutención, la cual tenía una

verdadera significación de lo que es la seguridad social.

Una vez obtenido el producto de la parcela, tenía la obligación el propietario de pagarle al estado una cantidad determinada en relación a la producción obtenida, lo que venía a constituir el tributo. El cual se destinaba para el uso de la comunidad, así como por ejemplo: para la educación, para emergencias ya sea en caso de guerra o para mantener la paz, para las épocas de sequía, y para el sostenimiento de los superiores, como el rey o emperador y los pillis.

El uso y la distribución que le daban al tributo que da manifestada en el párrafo anterior, así como también la preocupación que tuvo el estado por mantener una seguridad y un progreso social.

b). - La educación.

La disciplina para los hombres, era sumamente rígida y muy estricta, las sanciones iban desde una amonestación hasta el castigo corporal, que consistía para el que se portaba mal, en piqueta zos con púas de maguey en el cuerpo, o aspirar chile quemado en brasas:

La educación era eminentemente práctica. El grupo de los pillis iba al Calmecac que estaba dedicado principalmente a la enseñanza de los guerreros y los sacerdotes, aquí se educaba la gente de mejor clase social, mientras que al Tepochcalli, iban los macehuales que era la gente de clase media.

Generalmente la educación era de tipo internado y completamente gratuita, lo que permitía ingreso de salario más completo para los padres, quienes a ese respecto no tenían que hacer ninguna erogación por concepto de educación, esto nos viene a mostrar otro

aspecto de la Seguridad Social prehispánica.

c). - La artesanía y el comercio.

Los porchechas era un grupo de comerciantes sumamente ricos, y que tenían la obligación de velar por sus padres en la vejez, al igual que por toda la población indígena. Cuando ellos morían heredaban sus negocios a sus hijos y éstos tenían a su vez, que responder por las obligaciones que tenía su padre, siendo precisamente una de ellas la de proteger a los indígenas.

d). - Médicos, medicina y hospitales.

La medicina llegó a ser una ciencia y un arte, al grado que todas las grandes ciudades contaban con asilos hospitalarios en forma gratuita, y en los hospitales se separaban a los enfermos que llegaban presentando enfermedades diversas, las roturas de los huesos eran entablilladas y usaban ciertos productos ignorados hasta la fecha, efectuaban los enyesados ahora usados, las heridas eran cosidas con cerdas de ciertos animales o hilos sacados de diferentes plantas.

Era tan especial el arte de la medicina que llegaron estos antiguos habitantes a obtener cierta especialidad en los tratamientos, así por ejemplo, había vocablos taraxcos como xurhica mayapensri, que quiere decir médico cirujano; pzinangaricuhpery, que quería decir médico de los ojos; pzinandicuhpery, que quería decir médico de las orejas.

Es patente una Seguridad Social médica completa la que tenían estos indígenas de la época prehispánica. (8)

(8). - Lomas, Adolfo. Seguridad Social en la Nueva España. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1964.

## 2. - EPOCA COLONIAL.

El humanismo pregonizado en España por Luis Vives, Mariana, Victoria y Vasco de Quiroga, tenía la peculiaridad de haber nacido para la protección de la población indígena americana, manifestándose así una de las primeras facetas de la política social.

Dentro de estas medidas de previsión, se dictaron las leyes de Indias, dentro de las cuales la que más se asemeja a los seguros sociales son las cajas de comunidad indígena, establecidas por Don Antonio de Mendoza y Francisco de Toledo, principalmente en México y Perú, para el seguro de huérfanos, viudas, ancianos, inválidos y enfermos, que se sostenían por el cultivo de una parcela que se adjudicaba a la comunidad trabajada colectivamente, por las gravámenes de los obrajes y a las mismas, por los censos a la tierra y ganado de los indios, lo que constituía el caudal llamado "bienes de indios", fiscalizado por los "padres de indios", semejante a las instituciones europeas "bienes de pobres" y "padres de pobres". Otra institución establecida fueron los "pósitos", donde se almacenaba el grano, no sólo para evitar la carencia de él en época de escasez, sino para regular el precio y entregarse a fines de cultivo. (9)

En los hospitales, casas de asilos para pobres vergonzosos y casas - hospicio para niños expósitos, fué donde se apreció más hormente la asistencia social y donde encontró su pilar más sólido.

La obra de Vasco de Quiroga denominada "Tata Vasco", es digna de mención, ya que en su obispado de Michoacán hace

(9). - García Cruz, Miguel. Evolución Mexicana del ideario de la Seguridad Social, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1962.

realidad la utopía de Tomas Moro, creando una comunidad indígena llamada "hospitales pueblos" o "repúblicas de santa fé", en donde se trabajaba colectivamente y se repartían los bienes según necesidades familiares, así como se sostenían escuelas de lenguas, de artes y oficios, así como se impartieran también enseñanza agrícola, y se construyeran casas de enfermería y convalecencia. A las jóvenes se les instrúa en labores caseras.

Encontramos en el movimiento insurgente ideas de Seguridad Social, cuando expone Morelos su concepto de Seguridad Social en 1813, en el Congreso de Chilpancingo al decir: "la soberanía dimana directamente del pueblo. Las leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegios. Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Contreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia con la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres y aleja la ignorancia". (10) En estos renglones se aprecia ya la Seguridad Social que pregonaba el siervo de la nación.

### 3. - MEXICO INDEPENDIENTE

En 1824 el gobierno mexicano, se preocupa por establecer la obligación del estado al pago de pensiones a los funcionarios del poder ejecutivo, de justicia y de hacienda. El 3 de septiembre de 1832, se hace extensivo el beneficio a las madres de los servidores públicos -

(10). - El Congreso de Anáhuac. Cámara de Senadores, México, 1963, pág. 14 y 15.

mencionados. Por Decreto del 12 de febrero de 1834, se concede el derecho de pensión de vejez a los cónsules mexicanos, ampliando este beneficio a los incapacitados o inválidos.

"El 20 de febrero de 1856, se promulga un decreto que surge del ideario de la Revolución de Ayutla, en la cual, se concedían jubilaciones o compensaciones de doce pesos mensuales a los empleados de correos, por los peligros a que estaban expuestos en manos de los asaltantes. La fracción XXVI del artículo 73 de la Constitución de 1857, otorgó facultades al Congreso para conceder premio y recompensas por servicios prestados a la nación o a la comunidad. Esto viene a cambiar la naturaleza de las pensiones, ya que de derechos se convierte en dádivas graciosas. (11).

Lo que viene a transformar el régimen social y económico del país, son las leyes de reforma, ya que en esa época se expiden distintos reglamentos estableciéndose en algunos de ellos, limitaciones a la jornada de trabajo, así como medidas protectoras para el trabajador en su aspecto higiénico y ambiental.

El 10 de abril de 1865, se establece la Junta Protectora de las Clases Menesterosas. Esto es en la época del Imperio de Maximiliano.

Del año de 1859 hasta 1904 los servicios asistenciales y de hospitalización tenían fines de caridad y eran administrados

(11). - García Cruz, Miguel. La Seguridad Social de México, 50 años de Revolución. Tomo 2o. La Vida Social, capítulo XXIII, Fondo de Cultura, Agosto 1961, pág. 504.

particulares.

4. - LEYES ESTATALES DEL TRABAJO QUE  
HACIAN REFERENCIA A LA SEGURIDAD  
SOCIAL.

Ley de Accidentes de Trabajo de José Vicente Vi  
ta, Gobernador Constitucional del Estado de México, promulgada el  
de abril de 1904.

Esta ley protege la vida y la salud personal, ya  
cuando un trabajador sufría un accidente que le causara la muerte o  
lesión o enfermedad, que le impidiera trabajar, la empresa o nego-  
ciación que reciba sus servicios están obligados a pagarle su salario y  
gastos de enfermedad, en caso de muerte, la inhumación y un impor-  
tual a quince días de salario, para sus familiares.

Ley de Accidentes de Trabajo de Bernardo Reyes,  
Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, 9 de noviembre de  
1906.

Esta ley otorgaba las mismas prestaciones que la  
anterior, dando un plazo mayor de asistencia ya que era de seis meses,  
mientras que en la primera ley era de tres. Señalando además las causas  
que no daban origen a la responsabilidad civil del empresario.

El proyecto de Ley Minera presentada al Ministro  
de Fomento, 19 de enero de 1907. Señalaba también la responsabilidad del  
empresario en caso de accidente del trabajador.

Iniciativa de ley sobre el mejoramiento de la situación actual de los peones y medieros de las Haciendas, de 6 de noviembre de 1912.

Señalaba esta iniciativa que los propietarios de fincas rústicas que tuvieran más de cincuenta peones, tenían la obligación de sostener una escuela mixta en la que educaran a los hijos de los trabajadores, tener asimismo un botiquín para la curación de las enfermedades de la región.

Ley para remediar el daño procedente del riesgo profesional de 28 de mayo de 1913.

Esta ley hacía mención ya a las enfermedades profesionales, otorgando también los beneficios y prestaciones que las anteriores. Lo característico de esta ley es que clasificaba a los trabajadores en peones, en trabajadores a destajo o braceros y según esto era el jornal que percibían en los casos de enfermedad.

Ley del trabajo de Candido Aguilar, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, de 19 de enero de 1914.

Establecía que los patrones prestaran por su cuenta, asistencia de médicos y medicinas de los obreros enfermos y les proporcionaran alimentos, salvo el caso de que las enfermedades provengan de conducta viciosa de los mismos, igualmente, los patrones proveeran a la subsistencia y curación de los obreros que desempeñan sus labores, gozando de su salario durante el tiempo de impedimento. La infracción a cualquiera de los preceptos de esta ley era de 50 a 500 pesos de multa y de 8 a 30 días de arresto.

Ley del Trabajo de Salvador Alvarado del Estado

de Yucatán, de 11 de diciembre de 1915.

Tiene un capítulo especial esta ley sobre la higiene y la seguridad, así como un capítulo de accidentes de trabajo en el cual se empezaba definiendo al accidente de trabajo y manifestando más adelante la obligación del patrón en caso de que se accidentara el trabajador a indemnizarlo por la incapacidad ya sea absoluta o parcial, temporal o perpetua, estableciendo además normas especiales de cuantía.

En su artículo 135 se apuntó la necesidad de que el estado creara una sociedad mutualista en beneficio de todos los trabajadores, en virtud de la cual pudieran los obreros depositar una pequeña cantidad "algunos centavos", se dijo, para asegurarse contra los riesgos de vejez y muerte. (12)

Hacemos mención especial a esta ley de Yucatán anterior a la Constitución, ya que es la primera en el medio mexicano que pretende realizar una transformación social, estableciendo por vez primera la creación de una mutualidad estatal, equivalente al actual Seguro Social.

5.- CONSTITUYENTE DE 1917

En el seno del Congreso de 1916 - 1917, se nombra una comisión para que elaboren proyectos de reformas constituciona-

(12). - Para estos datos históricos se consultó la obra: Antecedentes de la Ley del Seguro Social. I.M.S.S., 1970, Pág. 11 a la 56.

les que establezcan las bases para la legislación obrera. La exposición de motivos de ese proyecto de reformas constitucionales al referirse al Seguro Social afirma: "se impone no sólo el aseguramiento, las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad locales.... y garantías para los riesgos que amenazan al obrero en el ejercicio de su empleo sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente, que constituyen un peligro para la Seguridad pública".

En enero 27 de 1917 la primer comisión de puntos constitucionales, presentó como capítulos VI de la Constitución el instituto de trabajo y de la previsión social, aprobado en esa misma fecha y que contiene principios relacionados con los seguros sociales; en las siguientes fracciones del artículo 123.

Fracción XIV, hace referencia a la responsabilidad de los empresarios de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o el ejercicio de la profesión o el trabajo que ejecuten.

Fracción XXV, dice que el servicio para la colocación de los trabajadores será completamente gratuito.

Fracción XXIX, preceptúa que se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, debiendo el gobierno federal fomentar la organización

instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popu -

El 5 de febrero de 1917, se promulga la Constitu -  
ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, conteniendo en su título -  
artículo "el trabajo y la previsión social", preceptos que rebasan con cre -  
s las leyes sobre las condiciones del trabajador de los Estados Unidos,  
Inglaterra, Bélgica, Francia y Alemania, y a ella corresponde el mérito  
de haber sido la primera constitución que se ocupó de los seguros socia -  
les. El artículo 123 Constitucional, contiene en su apartado "A", 31 frac -  
ciones de las cuales 24 de ellas se refieren a la creación de una serie de  
condiciones del medio ambiente que rodean al trabajador para liberarlo de  
la inseguridad y protegerlo de los riesgos que se le puedan presentar en  
el ejercicio de sus labores.

La fracción XXIX del artículo 123 Constitucional,  
a la letra dice : " 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, accidentes y otros -  
con fines análogos. (13).

6. - PROYECTO DE LEY SOBRE EL SEGURO  
VOLUNTARIO DEL GENERAL ALVARO  
OBREGON.

Siendo Presidente de los Estados Unidos Mexica -

(13). - Constitución Política Mexicana, Ediciones Andrade, S. A. México,  
D. F. 1964, pág. 108.

nos el señor General Alvaro Obregón, el 19 de diciembre de 1921, envía al Congreso Federal su proyecto de Ley del Seguro Social Voluntario, donde expuso todo un ideario de interpretación Constitucional. Siendo las bases generales de dicho proyecto las siguientes :

a. - Poner a cubierto de la indigencia a las clases que carecían de bienes, de fortuna y que sólo disponían para subvenir a sus necesidades el producto de su esfuerzo personal;

b. - El trabajador, al desarrollar su esfuerzo obliga a la gratitud y atención del estado para velar por su bienestar, porque al actuar en favor de la riqueza privada, creadora de la riqueza pública, es factor de prosperidad y engrandecimiento;

c. - La dificultad en la aplicación de las leyes, transforman en simples derechos "teóricos" los derechos legales, y al obligar al trabajador a exigir su cumplimiento dentro de una legislación complicada, tardía y costosa, agrava la desgracia de la clase trabajadora;

d. - Las leyes que crean derechos y obligaciones entre trabajadores, suscitan permanentemente fricciones entre estos dos factores, donde con frecuencia y con sus grandes quebrantos se tiene que apelar al recurso supremo de la huelga para alcanzar la más justa compensación a su trabajo y mayores garantías para los casos de accidente y muerte de los trabajadores;

e. - Que las ambiciones políticas han promovido legislaciones, que halagan a los trabajadores por su "sentido teórico legal"; pero de aplicación tan complicada que también halagan a los patronos,

porque las dificultades de su interpretación se presentan para eludir su cumplimiento;

f. - Que las leyes ambiguas, de difícil aplicación, no benefician a los trabajadores y desalientan a las clases patronales, y siempre están en posición falsa e incierta;

g. - Es preciso federalizar la legislación del trabajo, porque no hay razón lógica sino orden social moral para conceder distintos derechos a ciudadanos de una misma república. (14)

Además se propone Obregón, que el estado se encargara del equilibrio social, formando una reserva económica que manejaría aquél, y que se formaría con el 10% que sobre los salarios cubiertos deberían pagar los patrones y que con este fondo los trabajadores llegaren a satisfacer sus necesidades primordiales.

#### 7. - REFORMA PORTES GIL

Por otra parte, el Presidente Emilio Portes Gil, sustentaba la tesis de que la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, sólo se limitaba a recomendar el fomento de la organización de aquellas instituciones destinadas a infundar e inculcar la previsión popular, pero que no podría referirse al Seguro Social ya que no existían cajas de seguros propiamente dichos. Sustentaba además, que el Seguro Social debería extenderse a todas las personas amparadas por un Contrato

(14). - García Cruz, Miguel. Evolución Mexicana de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, D.F. 1962, pág. 78.

de Trabajo, para protegerlas contra los riesgos que corrieran en el desarrollo de sus actividades.

Para establecer el seguro obligatorio, había necesidad de promover una reforma a la fracción XXIX del artículo 123, para lo cual el Lic. Portes Gil convocó en julio de 1929, el Congreso de la Unión para celebrar un período extraordinario de sesiones donde presentó una iniciativa que culmina con la reforma de la fracción mencionada. Quedando como ya anteriormente se anotó, y vigente hasta nuestros días.

El artículo 73 Frac. X, también es reformado y faculta al Congreso Federal para expedir la Ley del Trabajo. Abriendo en esta forma un nuevo camino para la legislación del Seguro Social. En 1932 el Congreso de la Unión, otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para que expidiera la Ley del Seguro Social. Pero dada la renuncia del entonces Presidente Pascual Ortiz Rubio, no se hizo uso de tal facultad.

En febrero de 1934, durante la presidencia de Abelardo L. Rodríguez, se nombra una comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social. Determinándose por primera vez en este proyecto, los riesgos y aceptándose el principio de que el Seguro Social no tiene fines de lucro, y que se establece con carácter tripartita, en su administración y funcionamiento.

#### 8. - EL SEGURO SOCIAL EN EL PERIODO DEL GENERAL LAZARO CARDENAS.

Don Lázaro Cárdenas, fue eminente partidario de la implantación del Seguro Social en México, y en varios mensajes dirigidos a la nación expresaba sus ideas al respecto. Dió instrucciones a varias Secretarías de Estado para que formularan proyectos de Ley del Seguro Social: así, el Departamento del Trabajo; Departamento de Salubridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Gobernación se responsabilizó y terminó el proyecto de Ley en la Oficina de Estudios de la Presidencia de la República. En los últimos días de gobierno del General Cárdenas se envía al Congreso de la Unión, la iniciativa formulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y revisada en la Secretaría de Gobernación, que nunca llegó a discutirse en el seno del Congreso.

#### 9. - IMPLANTACION DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL POR EL GENERAL MANUEL AVILA CAMACHO.

Siendo Ministro del Trabajo y Previsión Social, el Lic. Ignacio García Téllez, en el gobierno del General Avila Camacho, se creó en dicha Secretaría, el Departamento de Seguros Sociales, y se presentó ante la Oficina Internacional del Trabajo y ante la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile en 1942, un

proyecto de Ley llamado Proyecto García Téllez, que fue calificado de completo, extenso y mejorado por las condiciones en que se basó y porque su protección se extendía a todos los trabajadores. El Ing. Miguel García Cruz, gran conocedor de la materia de seguridad social, fue el Presidente de la Comisión Técnica Redactora de la Ley del Seguro Social, iniciando sus trabajos el primero de junio de 1942, que más tarde el Presidente Avila Camacho firmaría la iniciativa de Ley del Seguro Social para enviarla al Congreso de la Unión el 10 de diciembre de 1942 y la que fue aprobada por la Cámara de Diputados el 23 de diciembre de 1942 y por la Cámara de Senadores el 29 de diciembre de ese mismo año, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943 y teniendo hasta la fecha de la elaboración de esta tesis, ocho reformas.

#### 10. - REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, 1943 - 1972.

El progreso del Seguro Social se hace manifiesto en su dinámica reformista, procurando lo necesario para que sus protegidos guarden tranquilidad gracias a las nuevas formas de protección. Así en:

1944, se lleva a cabo la primera reforma, la cual es al artículo 135 de dicho ordenamiento, entrando en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

1945, segunda reforma, siendo ésta al artículo 102, entrando en vigor a los treinta días siguientes de su publicación en

el Diario Oficial de la Federación.

1947, tercera reforma, en la cual se modifican once artículos de la Ley, entrando en vigor en la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

1949, cuarta reforma, por la cual se modifican se venta artículos y 2 transitorios, entrando en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvedad hecha de lo previsto en los artículos 8, 23, y 27, cuya aplicación se inicia el lo. de junio de ese mismo año.

1956, quinta reforma, por la cual se modifican cin uenta y siete artículos, adicionándose además el artículo 29 de la propia Ley y entrando en vigor el lo. de marzo de 1957.

1959, sexta reforma, por la cual se modifican vein tiséis artículos, entrando en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

1965, séptima reforma, por la cual se modifican cinco artículos, entrando en vigor el lo. de enero de 1966.

1970, octava reforma, por la cual se modifican veintidos artículos, entrando en vigor el lo. de enero de 1971. (15).

(15). - En el desarrollo de esta parte histórica se consultaron las siguientes obras: García Cruz, Miguel. Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social y México, 50 años de Revolución, Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967. Pág. 249. Huerta Maldonado, Miguel. Ley del Seguro Social y sus Reformas, México, 1960. IMSS, Págs. 71 y 72. Diarios Oficiales de la Federación, de martes 19 de enero de 1943, viernes 21 de noviembre de 1944, sábado lo. de agosto de 1945, miércoles 31 de diciembre de 1947, viernes 31 de diciembre de 1965, jueves 31 de diciembre de 1970, Apuntes inéditos de la Ley del Seguro Social y sus reformas 1943-1971, Subdirección General - Jurídica. IMSS.

## CAPITULO III

### INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

- I. - Instituto Mexicano del Seguro Social.
- II. - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- III. - Dirección General de Seguridad Social Militar.
- IV. - Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

### CAPITULO III

#### I. - INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

##### a). - Antecedentes históricos.

Durante los gobiernos del señor General Alvaro Obregón y el señor General Plutarco Elías Calles, se formularon estudios y anteproyectos de iniciativa de ley para la creación del Seguro Social en México; pero la redacción del texto constitucional no permitía la elaboración de una ley eficaz y práctica, puesto que limitaba la acción tanto del gobierno federal como de cada estado, a fomentar la organización de las llamadas Cajas de Seguros Populares.

Por iniciativa del Presidente de la República Lic. Emilio Postes Gil, el Congreso de la Unión sugirió y aprobó la reforma de la ya citada fracción XXIX del artículo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929. Esta reforma constitucional abrió nuevas perspectivas durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, realizándose nuevos estudios ya dentro de los lineamientos, para calcular la situación económica del país.

Sin embargo la implantación del Seguro Social se llevó a cabo en el gobierno del señor General Don Manuel Avila Camacho,

quien, el 10 de diciembre de 1942 formó la iniciativa de ley que envió al honorable Congreso de la Unión. El día 23 del mismo mes y año, la Cámara de Diputados aprobó, con dispensa de trámites, la Ley del Seguro Social. Lo mismo hizo, el día 29, la Cámara de Senadores; y, el 19 de enero de 1943, se promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación.

El entonces Presidente de la República, para implantar el Seguro Social tuvo necesidad de actuar con certeza y decisión inquebrantable. Durante varios años, múltiples factores e intereses se opusieron sistemáticamente al cumplimiento del mandato constitucional.

El Seguro Social cuenta ahora con la comprensión de los diversos sectores que integran la población nacional, con el apoyo decidido de los trabajadores y patrones y con el impulso que el estado da a sus constantes extensiones y desarrollo, existe la conciencia, casi en forma unánime, de que el Seguro Social satisface necesidades apremiantes de las clases económicamente más débiles, que forman la mayoría de la población, así como que es un factor preponderante en el crecimiento económico de México. El año de 1943 se dedicó a la organización administrativa y técnica del Instituto Mexicano del Seguro Social, a la inscripción de patrones y trabajadores en el Distrito Federal, comenzándose a prestar los servicios que la Ley señala, en 1944. (1).

b). - Base Constitucional.

En el artículo 123, fracción XXIX, encontramos -

(1). - La Seguridad Social en México, ob. cit. 1964.

el fundamento constitucional de la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuando establece que :

" Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá Seguros de Invalidez, de Vida, de Cesación Involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes, y otros con fines análogos ".

La ley original del Instituto Mexicano del Seguro Social en su exposición de motivos declara :

" Siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo causa a todos ellos perjuicios trascendentales.

" En el desempeño de sus labores el obrero se halla constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúa, y cuando tales amenazas se realizan, causando accidentes o enfermedades, fatalmente acarrearán la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenazan, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que para el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad aniquila sus posibilidades de adquisición.

" En cambio, el Seguro Social limita la protección del capital humano a los sres más débiles económicamente, quienes como trabajadores, contribuyen directamente a la prosperidad del país, y esta protección se hace en forma proporcional al servicio creador prestado por ellos, o sea en relación con el monto de su salario, su antigüedad, etc.

" Por lo tanto, la Institución del Seguro Social fomenta el bienestar económico y garantiza la protección al trabajador y a su familia, para contribuir a la estabilidad de las energías humanas a que aspira la moderna democracia industrial.

" Si la defensa y conservación de los recursos naturales de un país constituyen un imperativo general, con mayor razón debe cuidarse el patrimonio humano, que es la riqueza por excelencia de las naciones.

" El trabajo lleva en si los riesgos propios de toda empresa audaz, de todo empeño de dominación de las fuerzas naturales y del desarrollo del maquinismo contemporáneo. En las arduas tareas de las industrias minera, de transportes, textil, metalúrgica, del petróleo, eléctrica, etc., miles de trabajadores caen víctimas del infortunio, se consumen por las enfermedades o, inválidos, se convierten en penoso lastre social.

" La necesidad del Seguro Social fue por diversos factores de orden económico, social y político, las capas pobres de la -población mexicana viven en condiciones permanentes de insatisfacción,

al grado de que resultan víctimas de la alimentación insuficiente, la vivienda antihigiénica, la insalubridad. Estas causas mantienen en su nivel muy bajo la vitalidad del pueblo y la capacidad productiva de los individuos.

" Como antecedente de la iniciativa esta la lucha por dominar a la Naturaleza para la mejor satisfacción de las necesidades humanas, provoca el gran maquinismo que lleva al hombre, ya a las profundidades de la tierra o del mar, o a grandes alturas en el espacio, junto al fuego de los altos hornos, al ambiente letal de las zonas petrolíferas, de las plantas eléctricas, del laboratorio o de los lugares insalubres, y en general, a la vida intensa de la fábrica; pero a medida que la técnica moderna se desenvuelve, más se multiplican y se agravan los riesgos a que están expuestos los hombres que dedican su vida al trabajo secundario. De allí que sea un deber esencialmente humano la protección eficaz y el remedio oportuno frente a los infortunios que la actividad industrial puede traer aparejados. Por eso el régimen del Seguro Social es un exponente del grado de previsión y de seguridad que han logrado los pueblos en el curso de su civilización". (2).

Después de exponer en forma sucinta los lineamientos fundamentales de la exposición de motivos de la ley original, haremos alusión a los riesgos y prestaciones que establece la ley vigente, así como a las funciones administrativas del Instituto.

(2). - Exposición de Motivos de la Ley original, Leyes, Reglamentos e Instructivos, Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1969.

c). - Naturaleza Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado, en virtud de que tiene una relativa independencia del poder central pero sin desligarse de éste, que puede conservar el régimen de jerarquía, el poder de nombramiento, mando, decisión y vigilancia.

La descentralización administrativa es una forma de organización mediante la cual el estado crea organismos para-estatales, dotados de personalidad jurídica propia. Y la razón de su creación radica en el hecho de que estos organismos ofrezcan las siguientes ventajas:

I. - Mayor preparación técnica en sus elementos directivos.

II. - Democracia efectiva en la organización del mismo; pues permite directamente a los interesados en su funcionamiento, intervenir en su manejo.

III. - Atrae donativos de los particulares que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destine, sin peligro de confundirse con los fondos públicos.

IV. - Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

La ley en la materia en su artículo primero establece que el Seguro Social constituye un Servicio Público Nacional con carácter obligatorio. Instituyéndose este carácter 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.

Al decir la Ley que el Seguro Social constituye un servicio público, se manifiesta en otras palabras que su cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz, sino mediante la intervención del Estado.

d). - Riesgos que ampara:

El artículo 3o. de la Ley que venimos tratando, establece los riesgos que comprende y que ampara el Seguro Social, siendo ellos los siguientes:

- I. - Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- II. - Enfermedades no profesionales y maternidad;
- III. - Invalidez, Vejez y Muerte; y
- IV. - Cesantía en edad avanzada.

En relación a la protección que de los riesgos hace este Instituto, nos damos cuenta de que está cumpliendo con un verdadero principio de la seguridad social como lo es el de integralidad, que protege a la sociedad de todas las contingencias que le pudieran surgir.

Por su parte el artículo 4o., a la letra dice:

" 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 -

en y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, es 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.

Lo anterior tiene sólo una excepción, en virtud de que el patrón está exceptuado de asegurar al cónyuge, a sus padres, y a los hijos menores de 16 años, aún cuando figuren como asalariados de éste. Así lo establece el artículo 50. de la Ley del Seguro Social.

En relación a este precepto estimamos que las normas de seguridad social en ningún momento y bajo ninguna razón deben hacer excepciones en virtud de que lo que se está buscando es la protección al individuo y por ende a su familia, de los riesgos y peligros que pudiesen presentarse.

Son trece los grupos de cotización que la Ley marca, en donde de acuerdo con el salario que perciba el trabajador se le irá acomodando al grupo correspondiente, y de esa manera quedar afiliado al

Instituto Mexicano del Seguro Social.

e). - De la Organización:

El capítulo VII de la multicitada ley, trata de la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su artículo 107 señala las funciones principales del Instituto, manifestando que son:

" 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 requiera el servicio;

VI. - Adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los límites 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 para empresas privadas de esa naturaleza;

VIII. - Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento 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".

Una Institución de seguridad social, pensamos que debe de otorgar los más completos servicios, gracias a sus funciones - esenciales, así el Seguro Social con 11 facultades enumeradas en el precepto anterior establece su estructura y sus bases para conceder los más completos servicios en sus más variadas prestaciones.

El artículo 108 establece los recursos del Instituto, mismos que están constituidos por:

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

II. - Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan los bienes del Instituto;

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

IV. - Cualesquiera otros ingresos que en favor del Instituto señalen las leyes y reglamentos".

De esta manera se establece el mantenimiento y sostén del Instituto, ya que con ello, es posible la prestación de los servicios y la conservación de su propio patrimonio.

El artículo 109 enumera los órganos del Instituto los cuales son:

" La Asamblea General;

El Consejo Técnico;

La Comisión de Vigilancia, y

El Director General ".

La disposición es certera, en virtud de que sobresale en primer término un orden jerárquico y en segundo, las funciones que desarrollan son vitales para la Institución, en razón de que de ellos depende el buen funcionamiento y la organización de la misma.

El artículo 110 a la letra dice:

" 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".

Debe advertirse que lo que preceptúa el artículo anterior, es un auténtico principio democrático ya que las decisiones serán tomadas en plenitud y consentimiento de los tres sectores; el obrero, el patronal y el gubernamental.

Como segunda autoridad del Instituto, tenemos al Consejo Técnico que según establece la Ley: " 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 de los trabajadores y 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.

En este precepto también se vislumbra el principio democrático, que viene a dar con la perfecta organización dentro de las instituciones como la que estamos tratando.

" La Asamblea General designará a la Comisión de Vigilancia que 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 ".

En este primer párrafo del artículo 113 se preceptúa la constitución de la Comisión de Vigilancia como tercer órgano directivo del Instituto, mismo que sigue los lineamientos en cuanto a la elección, tanto de la Asamblea General como la del Consejo Técnico, en virtud de la representación de los tres sectores.

" 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 ".

Lo anterior es establecido en el numeral 114 de la Ley del Seguro Social. Por nuestra parte consideramos que es de justicia y de derecho, que la designación deba recaer en un mexicano por nacimiento.

La Asamblea General deberá reunirse ordinariamente una vez al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, y discutirá anualmente, para su aprobación y modificación, el estado de ingresos y egresos, la memoria, el plan de labores y el informe de la Comisión de Vigilancia.

El artículo 117 establece las funciones del Consejo Técnico, siendo ellas las siguientes:

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 la Asamblea General ordinaria y extraordinaria;

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

VI. - Expedir los Reglamentos Interiores que men  
a fracción X del artículo 107 de esta Ley.

VII. - Conceder, rechazar y modificar pensiones;

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

IX. - Las demás que señalen esta Ley y sus Regla  
mentos".

De esta manera quedan establecidas las amplifi-  
mas facultades que la Ley concede al H. Consejo Técnico del Instituto -  
siendo éstas de decisión, resolución, discusión, concesión, nombramien  
to y legislación en el fuero interno de la institución.

" 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", así lo declara el artículo 119 de la Ley.

En siete fracciones el artículo 120 hace mención a  
las funciones del Director General, siendo ellas las siguientes:

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 Segu -  
ro Social ante las autoridades administrativa y judiciales con las faculta  
des que le delegue el Consejo, de acuerdo con lo que disponga el Regla -  
mento.

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 Departamento y Delegados Regionales, Estatales y Locales, y

VII. - Las demás que señalen las disposiciones reglamentarias."

f). - De la exención de impuestos:

"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, 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 disponga, en las mismas condiciones que deben pagar los demás causantes, y los derechos de carácter federal correspondientes exclusivamente a la prestación de servicios públicos". Así lo estipula el artículo 123 de la Ley del Seguro Social.

Esta disposición en el sentido de que el Instituto Mexicano del Seguro Social estará exento de pago de impuestos, estimamos que es de justicia, en razón de que el servicio que presta la Institución no es de índole lucrativo y sí de servicios y prestaciones que constituyen una seguridad social.

g). - De la inversión de las reservas:

El artículo 124 a la letra dice:

"La inversión de las reservas debe hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez".

Debe advertirse que de no protegerse las reservas, el Instituto no contaría con la solidez económica en que se mantiene, de esta manera consideramos acertada la disposición del precepto.

Artículo 128. - "Las reservas se invertirán:

I. - Hasta un 15 por ciento en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados, Distrito o Territorios Federales, municipios, instituciones nacionales de crédito o entidades encargadas del manejo de servicios públicos, siempre que se sujeten a lo dispuesto en el artículo siguiente;

II. - Hasta un 80 por ciento en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los usos del Instituto, y

III. - El 5 por ciento restante y todas las demás cantidades disponibles para inversión, que resulten por no haberse com-

pletado los máximos señalados en las fracciones anteriores, se invertirán en préstamos hipotecarios que se sujetarán a los requisitos señalados en el artículo 130 y en los valores consignados en la fracción I y en acciones, bonos o títulos de instituciones nacionales de crédito, o de sociedades mexicanas en los términos del artículo 131 y sin que en ningún caso esta última inversión exceda del 5 por ciento del total de las reservas".

En relación al párrafo II de este artículo, opinamos que, la destinación del 80 por ciento de las reservas en la construcción por financiamiento de hospitales, sanatorios, etc., viene a constituir un fin primordial de la seguridad social, que es el extensionismo, ya que al hacerse inversiones sobre obras de esta naturaleza, trae como consecuencia un mayor número de afiliados y por ende una mejor prestación de los servicios.

El artículo 132 dice:

" El Instituto Mexicano del Seguro Social manejará directamente sus propios fondos, pero entregará a la Nacional Financiera el remanente de las reservas correspondientes al seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, que no hubiere invertido en la adquisición, construcción o financiamiento de sanatorios, casas de maternidad, dispensarios, laboratorios, demás bienes y edificios para uso del Instituto y que no estén afectos a los compromisos contraídos para esos objetos al entrar en vigor la presente Ley, para que sea invertido de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 128, consultando previamente la opinión del Instituto sobre la inversión que se pretende hacer ".

Al ser el Instituto un organismo descentralizado,

con personalidad jurídica propia, y con patrimonio propio, consideramos que además de lógico es justo que el mismo Instituto maneje sus fondos.

h). - Normas para casos de controversia:

El artículo 133 establece:

" En caso de inconformidad de los patronos, los asegurados o sus familiares beneficiarios, sobre inscripción en el Seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patronos sujetos al régimen, se acudirán ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidirá en definitiva.

Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que contengan resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto, se reputarán consentidas por las personas a quienes se refieren o a quienes afecten, si no se presenta inconformidad que establece este artículo ".

Por su parte el artículo 134 declara: "Las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, se resolverán, una vez agotado el recurso que establece el artículo anterior, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje ".

De los dos preceptos transcritos anteriormente llegamos a dos hipótesis:

1a. - Es obligación de todo sujeto que se inconfor -

ma, agotar el recurso administrativo ante el Consejo Técnico, que viene a ser un órgano de control, de legalidad de los actos del Instituto, teniendo el inconforme un término de 15 días para presentar su escrito ante dicho Consejo, en caso de que no lo presente y se vaya directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje a promover en contra del Instituto, la Junta lo remitirá al Consejo Técnico, haciéndole ver que primero debe agotar el recurso de inconformidad, esto se presenta cuando el inconforme está dentro del término de los 15 días y la segunda hipótesis, se plantea cuando además de no haber agotado el recurso de inconformidad el sujeto se va directamente a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, después de los 15 días. En este caso la Junta le hará saber que sus actos se reputarán como consentidos, en virtud de no haber promovido a su debido tiempo ante el Consejo Técnico del Instituto.

En relación al carácter fiscal de las cuotas del Instituto transcribiremos el artículo correspondiente.

Artículo 135. - " La obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos, tendrán el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación; fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro de conformidad con la presente ley y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubieren sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que correspondan, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación que

regulan las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de los créditos por la vía económico-coactiva, ajustándose en todo caso a las bases señaladas por el Instituto. Obtenido el pago, los jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad, entregarán al Instituto las sumas recaudadas ".

Estimamos que de no someterse a ese procedimiento el cobro de las cuotas, el patrón sería aún más moroso en el pago, en razón de que no tendría la coacción directa del Estado, y ello entorpecería el funcionamiento normal de la Institución (3).

2. - INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS  
SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL  
ESTADO.

a). - Antecedentes Históricos.

El 12 de agosto de 1925 fue creada la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, siendo director General el señor Maximiliano Chavert. Esta dirección amparaba a todos aquellos trabajadores que prestaran sus servicios al Estado.

En el año de 1947 se reforma el nombre de esta Dirección quedando solamente Dirección de Pensiones Civiles, en lugar de Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro.

Fue hasta el 30 de diciembre de 1959 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por iniciativa del entonces señor Presidente de la República Lic. Adolfo López

(3). - Ley del Seguro Social. Editada por IMSS. 1971.

Mateos, nombrando como Director General al señor Lic. Nicolás Pizarro Suárez, quien los seis años anteriores a su nombramiento había sido Director General de la Dirección de Pensiones Civiles.

En el sexenio anterior el Lic. Rómulo Sánchez Mireles ocupó el máximo puesto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y en el actual sexenio el señor Profesor Edgar Robledo Santiago es quien dirige a la primera Institución de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado.

Es fácil advertir, que la Seguridad Social de los Trabajadores del Estado tiene raíces mucho más profundas en cuanto a creación, que la Seguridad Social de los Trabajadores del Sector Privado, por las razones que quedaron ya establecidas en las líneas anteriores.

Sin embargo el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como tal, es relativamente joven en virtud de que hace apenas 12 años inició su vida de protección a los trabajadores de los distintos organismos del Estado.

Con esto queda abrogada la Ley de Pensiones Civiles del 30 de diciembre de 1947 y derogadas todas las disposiciones de carácter general que se opongan a la Ley del actual organismo. (4).

(4). - Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 1959. Secretaría de Gobernación.

b).- Base Constitucional.

La base constitucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la encontramos en la fracción XI del Apartado B del artículo 123 de la ley fundamental, - siendo catorce las fracciones que establecen los principios mínimos de seguridad social para los trabajadores del servicio público.

La fracción mencionada a la letra dice :

" Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin - contravenir a las bases siguientes, deberá expedir ley sobre el trabajo, las cuales regirán :

A).- .....

B).- ..... Fracción XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas :

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

b).- En caso de accidentes o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- La mujer disfrutará de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos, además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y el servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán

derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

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

f). - Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o renta, conforme a los programas previamente aprobados". (5).

Encontramos en estas bases mínimas los requisitos más completos para una seguridad social debidamente organizada.

c). - Naturaleza Jurídica.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrá el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y cuyo domicilio será la Ciudad de México.

El Instituto responde a la necesidad de que el Estado garantice a los empleados públicos condiciones de vida que permitan su desenvolvimiento y armónico desarrollo como personas humanas, delegando esta función pública, por razones de índole técnica y práctica, a un organismo descentralizado. Además, esta entidad tiene personalidad jurídica propia y patrimonio independiente, a efecto de encargarse de los ob-

(5). - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, México, 1970.

jetivos que le han sido encomendados por la ley.

El I.S.S.S.T.E. conserva con el Estado, por razones del servicio público que presta, un vínculo jurídico especial, representado por los poderes de vigilancia, nombramiento, revisión y mando que éste ejerce sobre aquél.

d). - Personas que ampara.

El artículo 10. del ordenamiento que rige esta Institución enumera a las personas que protege, cuando declara:

" La presente ley se aplicará:

I. - A los trabajadores del servicio civil de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales;

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

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

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

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

En el curso de la presente ley se designarán con los nombres de entidades y organismos públicos, a los mencionados en las fracciones I y II de este artículo ". (6).

(6). - Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Edit. Porrúa, México. 1970.

Una vez analizadas las cinco fracciones anteriores, se podrá advertir que esta Institución de seguridad social ampara única y exclusivamente a las personas que prestan sus servicios al Estado, y a sus familiares, de manera que los particulares que presten sus servicios al sector privado no tendrán la protección que concede este Instituto de protección Estatal.

e). - Prestaciones.

El artículo 3o. de la ley de esta Institución de seguridad social establece con carácter obligatorio, las siguientes prestaciones:

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

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

III. - Servicio de reeducación y readaptación de invalidez;

IV. - Servicios que eleven los niveles de vida del trabajador público y de su familia;

V. - Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;

VI. - Créditos para la adquisición de propiedad, casas o terrenos, para la construcción de las mismas, destinadas a habitación familiar del trabajador;

VII. - Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

VIII. - Préstamos hipotecarios;

IX. - Préstamos a corto plazo;

X. - Jubilación;

XI. - Seguro de vejez;

XII. - Seguro de invalidez;

XIII. - Seguro por causas de muerte;

XIV. - Indemnización global."

Estimamos que las prestaciones enumeradas en el precepto anterior, vienen a enmarcar una seguridad social sumamente completa, en virtud de que la serie de beneficios que cada fracción marca, cumple con las necesidades de los servidores públicos, estableciendo con ello el mejor estímulo en cuanto a garantía personal se refiere.

f). - Funciones del Instituto.

" El artículo 102 de la multicitada ley declara :

"El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tendrán las siguientes funciones:

I. - Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo;

II. - Vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos del Instituto;

III. - Satisfacer las prestaciones a su cargo;

BIBLIOTECA CENTRAL  
U. N. A. M.

IV. - Otorgar jubilaciones y pensiones;

V. - Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de esta ley;

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

VII. - Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;

VIII. - Establecer las prestaciones y servicios sociales, así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones IV y V del artículo 3o.;

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

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

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

XI. - Las demás que le confieran esta ley y sus reglamentos".

Con las funciones enumeradas el Instituto muestra su carácter descentralizado y con ello desarrolla su labor en forma autónoma y dinámica y presta sus servicios de una manera más completa e inmediata en razón de las facultades concedidas.

g). - Organización del Instituto.

El artículo 103 a la letra dice:

"Los órganos de gobierno del Instituto serán:

I. - La Junta Directiva y

II. - El Director General.

La Junta Directiva se compondrá de siete miembros: el primero designado directamente por el Presidente de la República con el cargo expreso de Director General del Instituto; tres más nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El Director General fungirá como Presidente de la Junta ".

"Los miembros de la Junta Directiva durarán en sus funciones por todo el tiempo que subsista su designación. Sus nombramientos podrán ser revocados libremente por quienes lo hayan designado ". Así lo establece el artículo 106.

El Artículo 110 enumera las facultades de la Junta Directiva, que son:

I. - Planear las operaciones y servicios del Instituto;

II. - Decidir las inversiones del Instituto;

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

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

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

VI. - Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto;

VII. - Establecer o suprimir delegaciones o agencias del Instituto en los Estados y Territorios Federales;

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

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

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

XI. - Conceder licencias a los consejeros;

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

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

El máximo órgano de gobierno dentro del I. S. S. S. T. E. como ha quedado establecido, es la Junta Directiva, quien conforme al artículo 110 tiene amplísimas facultades para administrar, planificar y dirigir a la institución, quien cumpliendo con sus postulados de seguridad social otorga al trabajador del Estado los beneficios a que tiene derecho.

" El Director del Instituto tendrá las obligaciones y facultades siguientes:

I. - Representar al Instituto y a la Junta Directiva y ejecutar los acuerdos de la Junta;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XI. - Vigilar las labores del personal, exigiendo su debido cumplimiento, e imponer a los trabajadores del Instituto las correcciones disciplinarias procedentes;

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

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

XIV. - Todas las demás que le fijen los reglamentos o le otorgue la Junta Directiva." Así lo establece el artículo 115 de la ley que rige la Institución.

h). - Patrimonio del Instituto.

El artículo 118 preceptúa:

"El patrimonio del Instituto lo constituirán:

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

II. - Las aportaciones de los trabajadores y pensionistas, en los términos de la ley;

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

IV. - El importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores y de las entidades y organismos

públicos ;

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

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

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

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

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

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

La base económica del Instituto la constituye su patrimonio propio.

Los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Instituto gozarán de las franquicias, prerrogativas y privilegios concedidos a los fondos y bienes de la Federación. Dichos bienes así como los actos y contratos que celebre el Instituto, estarán igualmente exentos de toda clase de impuestos y derechos.

El Instituto se considerará de acreditada solvencia y no estará obligado a constituir depósitos ni fianzas legales.

i). - Inversiones.

El artículo 122 estipula la distribución de la reserva, al contener lo siguiente :

" La inversión de las reservas del Instituto deberá hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, prefiriéndose en igualdad de circunstancias las que, además, garanticen mayor utilidad social.

Las reservas se invertirán :

I. - Hasta un 10 % en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados, Distritos o Territorios Federales, Municipios, instituciones nacionales de crédito o entidades encargadas del manejo de servicios públicos, siempre que se sujeten a lo dispuesto en el artículo siguiente ;

II. - Hasta un 40 % en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidad, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto;

III. - Hasta un 25 % en préstamos hipotecarios que se registrarán por las disposiciones de los Capítulos respectivos de esta ley;

IV. - Hasta un 25 % en préstamos a corto plazo, sujeto a las condiciones señaladas en esta ley, y

V. - Todas las cantidades restantes disponibles para inversión que resulten por no haberse completado los máximos señalados en las fracciones anteriores, se destinarán preferentemente a préstamos

mos hipotecarios y a corto plazo, a valores de los consignados en la fracción I, a acciones, bonos o títulos de instituciones nacionales de crédito o acciones de sociedades mexicanas en los términos del artículo 125 y - sin que en ningún caso esta última inversión exceda del 5% del total de las reservas". (7)

Nos parece extraño que sólo un 40% de la reserva se invierta en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, etc., en razón de que las prestaciones médicas son las esenciales en la Institución que venimos tratando.

Estimamos que la única forma en que una Institución de seguridad social pueda existir es cuando se otorga una verdadera garantía a la salud, a la supervivencia y a la integración personal. Es por ello que el numeral antes transcrito preceptúa en cada línea una garantía más para los servidores públicos.

En relación a las cuotas debemos manifestar que nos parece sumamente elevado el porcentaje de cotización que debe el trabajador aportar a la Institución, en virtud de que, según lo marca el artículo 15, en su párrafo primero, es un 8% sobre el sueldo básico que disfrute; por otra parte, la Secretaría o Departamento de Estado que afilia a sus trabajadores, tiene la obligación de aportar un 6% a la Institución, mismos que serán destinados para las prestaciones que se otorguen a los beneficiarios.

(7).- Alberto Trueba Urgina y Jorge Trueba. Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Edit. Porrúa, México, 1970.

3.- DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD  
SOCIAL MILITAR.

a).- Antecedentes históricos.

La primera Ley de Retiros y Pensiones del Ejército se promulgó el 11 de marzo de 1926, la cual fue una ley reglamentaria de la orgánica del ejército.

La mencionada Ley de Retiros y Pensiones Militares, definía el retiro como la situación del militar que no presta servicio al ejército o a la armada en el activo y percibe pensión por estar dentro de lo prescrito en la misma, estableciendo dos clases de prestaciones: pensión y gratificación, para los militares o sus deudos.

En la misma ley se establecieron los siguientes riesgos: Muerte a consecuencia de lesiones recibidas en acción de armas u otros actos del servicio, contingencias que al realizarse deban origen a la pensión y las demás causas de retiro que surgieren.

Fue hasta el año de 1929 cuando se reformó la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, quedando en los términos anteriormente transcritos.

Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas se expidió la Ley de Retiros y Pensiones del Ejército y Armada Nacionales, promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 1940, que vino a ser más técnica y fecunda en derechos sociales que la del 11 de marzo de 1926, cuyos postulados los encontramos en la exposición de motivos de la ley original, que en una parte dice:

".... La necesidad de expedir la ley de pensio -

nes militares, adecuada a nuestro medio, a nuestra época y a nuestro pueblo, se deja sentir hace tiempo, pero de una manera muy especial, desde el triunfo de la revolución constitucionalista. ...."

Se vió entonces más palpable que nunca, que las disposiciones existentes adolecían de defectos tan graves, que los asuntos prácticamente inaplicables y de tal manera era ésto evidente que el Congreso no tuvo menos que expedir una Ley, el 19 de enero de 1918, que facultada al Ejecutivo para conceder pensiones militares en forma absolutamente, discrecional, mientras se formulaba una ley que correspondiera a las necesidades de esta materia.

Las leyes de pensiones militares están hechas sobre la base de que las pensiones son premios o recompensaciones que se otorgan como gracia establecida legislativamente, pero de manera alguna son consideradas como indemnizaciones por perjuicios sufridos con motivo del desempeño de un servicio público.

Una vez fijado el principio que debería servir como base a la nueva ley, se procedió al estudio de los antecedentes históricos de nuestro país, comenzando por el examen del real Montepío Militar de 1861, minuciosamente reglamentado el 10 de enero de 1796 y con diversas modificaciones continuo rigiendo, aunque fue en parte, esta materia, hasta que se expidió la ley del 29 de mayo de 1896; que no es sino una adaptación del capítulo VIII de aquel reglamento.

En 1940 y 1951 sufre reformas la Ley de Retiros y Pensiones Militares y se cambia el término "gratificación" que empleó la Ley de 1926 por el de compensación, siendo esta una prestación

que se cumple una sola vez en favor de los militares que teniendo más de 5 años de servicio, y menos de 20 lleguen a la edad límite y se inutilicen fuera del acto del servicio o sufran una enfermedad que los imposibilite por más de 6 meses para el desempeño de sus obligaciones, la cual es transmisible a sus deudos en los casos y condiciones que la misma ley establece.

Al principiar el sexenio 1940 - 1946 se elevó a la categoría de Secretaría de Estado al antiguo Departamento de Trabajo, creándose en poco tiempo en dicha Dependencia, el Departamento de Seguros Sociales; con las atribuciones que le señala el artículo 39 del Reglamento de la Secretaría mencionada.

b). - Base Constitucional.

Con base en la fracción XIII del artículo 123 Constitucional que a la letra dice: " Los militares, marinos y miembros de los Cuerpos de Seguridad Pública, así como el personal de Servicio Exterior; se regirán por sus propias leyes". Y en la fracción XI del mismo apartado de la ley fundamental, que establece las bases mínimas de Seguridad Social, el legislador encontró su apoyo para elaborar la ley de Seguridad Social para las fuerzas Armadas, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1961, entrando en vigor en esa misma fecha. La Dirección General de Seguridad Social Militar es parte integrante de la Secretaría de la Defensa Nacional y fue creada el 13 de febrero de 1962 que vino a sustituir al Departamento de Servicios Sociales del Ejército.

Además de la creación de dicha Dirección se pro

mulgó un Decreto el 10. de julio de 1962 en el que aparecía la Dirección de la Seguridad Social de la Armada.

El organismo que actualmente rige una serie de prestaciones de índole médico-socioeconómicos es la Dirección General de Seguridad Social Militar, publicada su creación en el Diario Oficial de la Federación el 18 de septiembre de 1962, quedando subordinada en todas sus funciones al titular de la Comandancia General de la Armada.

c). - Sujetos que ampara:

Son sujetos de esta Dirección General de Seguridad Social Militar los que menciona la Ley:

- I. - Los militares que disfruten de haberes o haberes de retiro con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- II. - Los derechohabientes de los militares señalados en la fracción anterior.

Se advierte en lo anterior que la Jurisdicción que tiene la Dirección General de Seguridad Social Militar, no debe de rebasar los límites establecidos en la Ley, en virtud de que son concedidas las prestaciones de esta Institución, única y exclusivamente al personal que presta sus servicios a las fuerzas armadas del Estado.

d). - Prestaciones.

Con carácter obligatorio, se establecen las Prestaciones y servicios siguientes, siempre que se juntan en cada caso los requisitos y condiciones prescritas en esta Ley:

- I. - Haberes de retiro;

II. - Compensaciones por retiro;

III. - Pensiones;

IV. - Fondo de Trabajo;

V. - Fondo de ahorro;

VI. - Seguro de Vida;

VII. - Pagos de defunción;

VIII. - Venta y arrendamiento de casas para habitación familiar del militar.

IX. - Préstamos hipotecarios;

X. - Préstamos a corto plazo;

XI. - Organización, promoción y financiamiento de colonias militares agrícolas, ganaderas o mixtas;

XII. - Organización, promoción y financiamiento de cooperativas pesqueras;

XIII. - Servicio Médico Integral;

XIV. - Promociones que eleven el nivel de vida de los militares y sus familiares;

XV. - Hogar del Militar Retirado;

XVI. - Promoción y servicios que mejoren la condición o preparación física, cultural y técnica o que activen las formas de sociabilidad de los militares y de sus familiares; y

XVII. - Servicios diversos.

El personal de las fuerzas armadas goza de una serie de prestaciones enumeradas una a una en la ley, mismas que vienen a constituir la mejor garantía de su estado personal así como el de su -

familia.

e). - Servicio Médico Integral.

Se establece el Servicio Médico Integral como el sistema por el cual se conserva la salud del militar y de sus derechohabientes, entendiéndose por este concepto, no sólo la ausencia de enfermedad sino el estado de bienestar físico, mental y social.

El Servicio Médico Integral tendrá las siguientes misiones: de prevención, de educación, de asistencia y de recuperación.

Para este efecto el Servicio Médico Integral cuidará:

I. - El ejercicio adecuado de la medicina preventiva y social;

II. - La asistencia médica, quirúrgica, obstétrica y farmacéutica necesaria; y

III La rehabilitación del incapacitado al máximo de sus potencialidades.

El Servicio Médico Integral se impartirá en los diferentes escalones de Sanidad del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales, de acuerdo con las disposiciones correspondientes.

f). - De la Organización.

Los haberes de retiro, las compensaciones y las pensiones se otorgarán y cubrirán por la Dirección de Pensiones Militares, en los términos de su Ley Orgánica, de la Ley de Retiros y Pensiones Militares en vigor y de la presente Ley.

El Seguro de Vida Militar, el Fondo de Trabajo para el personal de tropa, el Fondo de Ahorro para generales, jefes y

como los préstamos a corto plazo y los préstamos hipotecarios que administrará el Banco Nacional del Ejército y en los términos de esta Ley y de su propia Ley Orgánica.

El mismo Banco distribuirá los recursos de que para préstamo a corto plazo e hipotecarios según el calendario que su Consejo de Administración.

La Tesorería de la Federación cubrirá los pagos de la prestación por los conductos que la propia Tesorería determine. El de esta prestación deberá acreditarse de acuerdo con lo que establece esta Ley y conforme a las disposiciones reglamentarias.

El servicio médico integral será prestado a los militares con haber por la Dirección de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa y por el Departamento de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina.

Los militares con haber de retiro y con compensación y los derechohabientes señalados en el artículo 10., fracción II, serán atendidos por la Dirección General y Departamentos antes señalados.

En caso de incapacidad material, para poder prestar este servicio, y de acuerdo con las circunstancias del lugar, previos estudios técnicos necesarios hechos por las Secretarías de la Defensa y Marina, se propondrá la contratación de servicios subrogados para que los interesados reciban a satisfacción esta prestación. Las Secretarías antes mencionadas, procederán a contratar dichos servicios con la autorización y la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

g).- De las Aportaciones:

El Gobierno Federal aportará las cantidades necesarias para cumplir las obligaciones que le impone esta Ley, respecto a las siguientes prestaciones: Seguro de Vida, Pagos de Defunción, Fondo de Trabajo, Fondo de Ahorro y Ayuda para la alimentación familiar, a cuyo efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuidará de que en el Presupuesto de la Federación correspondiente se incluyan las partidas respectivas. El Servicio Médico Integral para los militares con haber se prestará con cargo a las partidas presupuestales correspondientes de Sanidad Militar y Naval.

El Gobierno Federal destinará anualmente una cantidad equivalente al 10% de los haberes y haberes de retiro para los siguientes servicios:

a).- Para el Servicio Médico Integral de los militares con haber de retiro y de los derechohabientes;

b).- Para las prestaciones y servicios establecidos por la presente Ley, respecto de los cuales no hubiese cuota específica; y

c).- Para incrementar los recursos destinados al otorgamiento de créditos hipotecarios y a corto plazo.

Para que los pensionados tengan derecho al Servicio Médico Integral deberán cubrir una cuota del 5% de su pensión, por anualidades adelantadas, o autorizar que se les hagan los descuentos correspondientes. La misma cuota cubrirán los militares retirados con compensación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, aprobará y determinará las erogaciones correspondientes que permitan el establecimiento de las instituciones y de la operación de los servicios mencionados en el artículo 111 de la ley respectiva. (8).

4. - INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA  
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

- a) Base Constitucional.
- b) Disposiciones en la Ley Federal del Trabajo.
- c) Ley que rige al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

A. - Base Constitucional.

El artículo 123 en su fracción XII de la Ley fundamental reformada por decreto de 14 de febrero de 1972, a la letra dice:

"... XII. - Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones 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". (8). - Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ob. cit.

dito 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".

B. - Disposiciones en la Ley Federal del Trabajo.

Esta ley en su Capítulo II titulado de la "habitación para los trabajadores" compuesto de 17 artículos hace mención a una serie de normas jurídicas en relación al fondo nacional de la vivienda para los trabajadores, mismas en las que se establece que: la aportación al fondo nacional de la vivienda son gastos de previsión social de las empresas, al crédito que otorgará el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a los mismos, se hará hasta que haya un 40% del importe de los depósitos en su favor.

El artículo 146 del ordenamiento laboral, a la letra dice: " los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el artículo 136 de esta ley por lo que toca a los trabaja-

dores domésticos".

Nos adherimos al contenido que hacen los auto - res de la ley, en el sentido de que es completamente injusto el tratamien - to que se les da a los trabajadores domésticos en virtud de que el pago de la habitación que se le hace a los mismos es parte del salario, además - la disposición del artículo 123 en su fracción XII del apartado "A" es cla - ra y terminante, no admitiendo la discriminación que hace el artículo - 146 de este estatuto laboral privándoseles además, del ahorro social a que tiene derecho todo trabajador en relación con la vivienda.

Por su parte el numeral 147 establece la esperan - za de que los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio - sean pronto incorporados al régimen de la vivienda. El artículo 150, ha - ce manifiesta una vez más la obligación del patrón ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de inscribir a los trabajadores y aportar la cuota correspondiente, en forma imprescindi - ble, cuando declara que las empresas que proporcionen a sus trabajado - res casa en comodato o arrendamiento, no están exentos de dar su apor - tación al mencionado Instituto.

C. - Ley del Instituto del Fondo Nacional de la -  
Vivienda para los Trabajadores.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de abril de 1972, y entrando en vigor el 1.º de mayo del mismo año.

En la exposición de motivos del presente ordena - miento, se establecen los pormenores y las razones que dieron origen

a su nacimiento, mismos que a la letra dicen "El texto de la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional en vigor, prescribe que el organismo cuya creación se propone esté integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones. Disposición que obedece, en gran medida, al hecho de que el Fondo Nacional de la Vivienda se instituye como un mecanismo de solidaridad social, de carácter nacional.

Con anterioridad a la reforma constitucional, la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores debía cumplirse, por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero patronales. La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios, exige en cambio, la intervención del poder público en su administración.

Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo de servicio social que, de ser creado por Ley del Congreso de la Unión, quedara tipificado como organismo fiscal autónomo,

El Instituto que se pretende crear tiene, sin duda alguna, características novedosas. Aunque en la formulación del proyecto se tomaron en cuenta diversas experiencias institucionales, se estimó asimismo que tanto el origen constitucional del organismo, como las necesidades específicas a las que habrá de hacer frente, obligaban a dotarlo de normas, en muchos casos originales.

La expedición de este instrumento viene a comple

mentar, en la esfera legislativa, la creación de las bases institucionales para afrontar globalmente el problema de la vivienda de los trabajadores en los términos previstos por la reforma a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.

Se trata de establecer un sistema de solidaridad social que conjugue la obligación de todos los patrones de la República y sume igualmente los derechos de todos los trabajadores para resolver con posibilidades de éxito, un problema que se consideraba de muy difícil solución si se le hacía frente, como estaba previsto hasta ahora, en el ámbito de cada empresa.

El mecanismo financiero que se pondrá en marcha, contribuirá a incrementar la actividad económica del país e irá formando a lo largo de los años un valioso patrimonio, constituido en favor de los trabajadores, lo que representa una destacada conquista en la política social de la Revolución Mexicana.

El problema es sin embargo de tal magnitud que no bastarán, sobre todo en sus inicios, los recursos del Fondo para resolverlo satisfactoriamente. Al lado de él subsistirán y se ampliarán otros mecanismos de financiamiento y otras promociones del Estado que, en su conjunto, integran una política de vivienda, seguridad social, desarrollo regional y regeneración urbana.

Es pertinente recordar, asimismo, que los aspectos financieros del programa habitacional de los trabajadores se vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y particularmente con el crecimiento de los

volúmenes de empleo y con la elevación de los niveles de vida de la población.

La Institución y su crecimiento dependerán, así del impulso que podamos dar a las oportunidades laborales, la productividad general de la sociedad, la justa remuneración al trabajo humano, el mejoramiento en nuestros sistemas de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social.

Por otra parte, en sus aspectos operativos, el funcionamiento del Fondo no dependerá exclusivamente de las aportaciones económicas que lo sostengan, ni siquiera del apoyo financiero que habrá de prestarle el Gobierno Federal. Dependerá, igualmente, de una conjugación de factores externos entre los cuales se encuentra, principalmente, la adecuada distribución de los centros de trabajo en el territorio nacional, el desarrollo de los servicios municipales, la promoción de actividades educativas y de esparcimiento, la planeación racional de los centros urbanos y una amplia política de reservas territoriales.

De ahí la importancia que tiene, en la constitución de este organismo, la intervención del poder público para conjugar los intereses de los sectores, así como para enlazar sus actividades con las que se realicen en otros campos de la actividad administrativa y de la vida nacional". (9).

El artículo 10. de la Ley objeto de estudio, establece que "Esta Ley es de utilidad social y de observancia general en toda la República", evidentemente este ordenamiento jurídico, es de uti

(9). - Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada. 15a. Edición. Trueba - Urbina Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Edit. Porrúa, S.A. México, 1972.

lidad social, en cuanto a su fin mediato, que representa dotar de una -  
habitación decorosa e higiénica al trabajador mexicano.

Del artículo número 2, desprendemos que se tra -  
ta de un organismo descentralizado por función y por servicio en virtud  
de que dicho numeral establece los presupuestos esenciales de la descen -  
tralización que son la personalidad jurídica y el patrimonio propios de  
la Institución.

El artículo 3o. del ordenamiento citado a la le -  
tra dice: "El Instituto tiene por objeto:

I. - Administrar los recursos del Fondo Nacional  
de la Vivienda.

II. - Establecer y operar un sistema de financia -  
miento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficien -  
te para:

a). - La adquisición en propiedad de habitaciones  
cómodas e higiénicas.

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

c). - El pago de pasivos contraídos por los con -  
ceptos anteriores;

III. - Coordinar y financiar programa de construc -  
ción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los -  
trabajadores; y

IV. - Lo demás a que se refiere la fracción XII  
del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y el título cuarto, capí -

tulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

Se puede advertir en forma evidente, que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es una Institución encargada de dar fiel cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 123 Constitucional en su fracción XII del apartado "A".

Artículo 5o.

"El patrimonio del Instituto se integra:

I. - Con el Fondo Nacional de la Vivienda que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones.....

II. - Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal.

III. - Con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título; y

IV. - Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III".

Se observa de este precepto, la unanimidad de la aportación patronal que junto a la del Gobierno Federal, crean el fondo destinado para este servicio social, creado con sentido de justicia social.

El artículo 6o. Enumera los órganos del Instituto, siendo ellos: la Asamblea General, el Consejo Administrativo, la Comisión de Vigilancia, el Director General, Dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, y las Comisiones Consultivas Regionales.

Se cumple así, con el principio de jurisdicción y especialización que deben de tener las instituciones de trascendental im

portancia para la sociedad organizada.

La sociabilidad de esta Ley se desprende no únicamente de los beneficios que otorga a la clase trabajadora, sino también por la integración de su estructura orgánica, esto lo comprobamos con lo establecido por el artículo 7o. que a la letra dice :

" La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto y se integrará en forma tripartita con cuarenta y cinco miembros, designados :

Quince por el Ejecutivo Federal.

Quince por las Organizaciones Nacionales de Trabajadores, y

Quince por las organizaciones Nacional Patronales.

Por cada miembro propietario se nombrará un suplente.

Los miembros de la Asamblea General durarán en sus cargos seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe.

El artículo 29 indica las obligaciones que tienen los patronos para con el IFONAVIT.

I. - Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores.

II. - Efectuar las aportaciones al IFONAVIT, y

III. - Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios.

El carácter fiscal del Instituto se hace manifiesto en el artículo 30 de la multicitada ley, cuando declara que : " Las obli

gaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo 29, así como su cobro tienen el carácter de fiscales", así como el de organismo fiscal autónomo, el Instituto.

El Artículo 32.- Estipula el derecho que tiene el trabajador de acudir ante el Instituto a proporcionarle los informes correspondientes y hacer que el patrón cumpla con su obligación,

Las aportaciones al Instituto deberán hacerse bimestralmente, sin que estos depósitos en efectivo causen interés en favor de los trabajadores.

Del artículo 37 en relación con el 40 que a la letra dicen:

"... Art. 37.- Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos en el Instituto o de sus causahabientes o beneficiarios, prescribirán en un plazo de 5 años".

"... Art. 40.- En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador dicha entrega se hará a sus beneficiarios . . . ."

Se desprende que el incremento de los depósitos constituidos con las aportaciones patronales el Instituto es única y exclusivamente en beneficio del trabajador y de sus causahabientes o beneficiarios.

El artículo 42 del estatuto que venimos estudiando enumera las formas en que se destinarán los recursos del Instituto, pudiendo manifestar por nuestra parte que tales recursos no sólo son

destinados a la construcción de las casas habitación, sino que también serán los créditos para, reparación, ampliación o mejoras de las casas de los trabajadores.

Estimamos correcto lo que estipula el artículo 47 en sentido de que para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores, se tomará en cuenta el número de miembros de la familia así como el salario que se percibe.

La Asamblea General expedirá el reglamento correspondiente para sancionar a los trabajadores que hagan uso indebido del crédito. En virtud de que este se debe emplear para el fin otorgado.

El artículo 51 manifiesta :

"... Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores, estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro quedará a cargo del Instituto".

Es indudable que el absorber el propio Instituto el costo del seguro tendiente a liberar de las obligaciones derivadas del crédito concedido al trabajador en el caso de incapacidad total o permanente o de muerte. Es un beneficio más para el trabajador o sus causahabientes.

El artículo 53 de la Ley, da competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de las controversias que se susciten entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto.

Al respecto establecemos la negativa de nuestro

punto de vista, en virtud de que no es un conflicto obrero-patronal el que se suscita entre el Instituto y los trabajadores o sus beneficiarios, razón esta suficiente, para juzgar la incompetencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, para conocer de esos conflictos de la Seguridad Social, que en estricto derecho le corresponderá juzgar al Tribunal que venimos proponiendo.

El artículo 57 y 58 del estatuto del IFONAVIT, a la letra expresan :

"... Comete delito equiparable al de defraudación fiscal en los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicho ilícito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados".

"Se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, el obtener los créditos o recibir los depósitos a que esta Ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona".

Relacionando estos dos artículos y tomando en cuenta el objeto y la utilidad pública, así como el beneficio nacional que representa el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores resulta apropiado equiparar a la defraudación fiscal y al fraude genérico, los actos tendientes a engañar, por omisión o por comisión -

al Instituto.

En relación al artículo 59 que establece la continuación voluntaria, estimamos que es de justicia el permitir al trabajador optar entre la devolución de sus depósitos o la continuación de sus derechos y obligaciones, y equitativa la base para promediar sus aportaciones futuras.

Relacionando este precepto con su diverso 41 de la propia Ley, encontramos que el últimamente citado considera terminada una relación laboral, cuando ha transcurrido un período mínimo de 12 meses de la fecha en que el trabajador cesó de prestar sus servicios a un patrón.

Ahora bien, el primer precepto citado nos indica que para los efectos de la continuación voluntaria del trabajador en sus derechos y obligaciones en relación con el Instituto, el trabajador deberá expresar esta voluntad en un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha en que, conforme a lo dispuesto por el artículo 41 del ordenamiento en estudio, se considere que ha dejado de existir la relación laboral respectiva.

Lo anterior, aunado a la circunstancia anotada, nos permite concluir, interpretando a ambos preceptos, que el término para manifestar el trabajador su continuación voluntaria en el INFONAVIT, es de 18 meses.

## CAPITULO IV

### ORGANOS QUE CONOCEN DE LOS CONFLICTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- I. - Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- II. - Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
- III. - Tribunal Fiscal de la Federación.
- IV. - Poder Judicial Federal.

## CAPITULO IV

### ORGANOS QUE CONOCEN DE LOS CONFLICTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### 1. - CONSEJO TECNICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

El recurso de inconformidad que es absolutamente administrativo, se plantea ante el Consejo Técnico, que viene a ser un órgano de la propia autoridad que ha emitido la resolución impugnada.

La competencia del Consejo Técnico está establecida en el artículo 133 de la Ley del Seguro Social, que a la letra dice:

"Artículo 133. - En caso de inconformidad de los patrones, los asegurados o sus familiares beneficiarios sobre la inscripción en el seguro, derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen, se acudirá ante el Consejo Técnico del Instituto, el que decidirá en definitiva.

Las certificaciones, liquidaciones y otros documentos que contengan las resoluciones, acuerdos o disposiciones del Instituto, se reputarán consentidas por las personas a quienes se refieren y a quienes afecten, si no se presenta inconformidad acerca de los mismos.

El Reglamento correspondiente determinará la forma y términos en que se hará valer el recurso de inconformidad que establece este artículo".

Este recurso procede contra cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos a este régimen y de él conocerá y decidirá el Consejo Técnico del propio Instituto; puede revestir la forma del recurso administrativo de revisión o de reconsideración por las siguientes razones: en tanto que puede modificar una resolución dictada por una autoridad inferior se plantea como un típico recurso de revisión; y en tanto que las resoluciones del propio Consejo pueden afectar derechos de un tercero, toda vez que en los términos de los artículos 133 y 117 de la Ley del Seguro Social puede plantearse así, se daría como un recurso de reconsideración por el tercero que impugnara la decisión del Consejo Técnico.

El Reglamento del artículo 133 de la Ley del Seguro Social establece que la tramitación del recurso se ajustará en primer término, a las disposiciones contenidas en dicho Reglamento, en su defecto a las del Código Fiscal de la Federación y a las de la Ley Federal del Trabajo. Para la interposición de la inconformidad en vía de recurso se establece un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que el

recurrente haya sido notificado de la determinación que impugne y se sanciona la extemporaneidad en la interposición del mismo con el sobreseimiento.

Según el Reglamento, una oficina de inconformidades está encargada del trámite de los recursos planteados por inconformidad ante el Consejo Técnico, y como requisitos formales para la interposición del recurso se establecen los siguientes: nombre y domicilio del recurrente, en su caso número de registro patronal o cédula de inscripción como asegurado; acto reclamado y oficina o funcionario que lo dictó, citando, en su caso, fechas y números de liquidación o demás documentos en que conste la determinación impugnada, a sí como la fecha en que se supo de dicha determinación; motivos de la inconformidad y fundamentos legales, y relación de pruebas con las que se pretenda justificar los hechos que apoyen el recurso; también se impone la obligación de exhibir documentos para justificar la personalidad del recurrente. Sin embargo, debe tenerse presente que el artículo 3o. del citado Reglamento indica que "el recurso de inconformidad no se sujetará a formalidad especial alguna".

Admitido el recurso se solicitará informe a las Dependencias conducentes del Instituto, quienes deberán contestar en un término de tres días, salvo circunstancias especiales. Las pruebas ofrecidas se admitirán siempre y cuando se relacionen con la controversia planteada y se regulan en dicho Reglamento la Documental, la Pericial, la Inspección, la Testimonial y los informes que rindan las dependencias y funcionarios en relación con el caso a debate. Conserva el Consejo Téc

nico del Instituto y la Secretaría General del mismo, la facultad de decretar diligencias para mejor proveer. En un período de quince días se desahogan las pruebas de acuerdo con el artículo 16 del mencionado Reglamento, período que puede ser prorrogado por la Secretaría General del Instituto, existiendo la obligación en todo caso, de emitir el fallo respectivo durante el término de quince días, a partir de que se cierra el período de recepción de pruebas. La apreciación de las pruebas se hará conforme a las reglas del derecho común.

En dicho procedimiento de tramitación del recurso de inconformidad existen medios de impugnación contra las resoluciones dictadas durante el procedimiento mencionado. En efecto, en el artículo 26 de la multicitada Reglamentación se establece:

"Artículo 26.- Contra las resoluciones de la Secretaría General en Materia de Admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas procederá el recurso de revocación ante el Consejo Técnico. Este recurso se interpondrá dentro de los tres días siguientes a la notificación al acuerdo recurrido, decidiéndose de plano sin substanciación alguna".

La resolución emitida por el Consejo Técnico del Instituto es susceptible de impugnarse ante los organismos jurisdiccionales a que la propia Ley del Seguro Social remite, y que son: por lo que toca a las controversias en que son parte los asegurados, sus beneficiarios y el Instituto, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; por lo que respecta a controversias de los patrones y el Instituto, el Tribunal Fiscal de la Federación.

Para que pueda impugnarse ante los Tribunales jurisdiccionales Administrativos o del Trabajo cualquier resolución del Instituto Mexicano del Seguro Social, debe haberse apelado previamente dicha resolución ante el Consejo Técnico del IMSS. Si no se satisface este requisito, no sólo no se da el presupuesto procesal que da competencia a los órganos jurisdiccionales, sino que carece de acción el particular afectado; tal ha sido el criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en diferentes tesis jurisprudenciales ha establecido:

"Si la actora no se inconformó previamente ante el H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social a fin de que decidiera en definitiva sobre las prestaciones reclamadas, resultan aplicables los artículos 133 y 134 de la Ley del Seguro Social y por lo mismo no cumplió con el presupuesto de procedibilidad necesario para producir la competencia de la Junta, lo cual acarrea falta de acción". (1). - Ej. Amp. - Depto. Nro. 1550-69. - Quejoso: IMSS. - 3o. Perj.: Herlinda de la Garza Cantú. - Fallado: 14-XI-1969. - Ponente. - Manuel Yáñez Ruiz. - Srío. José Becerra Santiago. - En el mismo sentido, Amps. - Deptos. Nros. 3165-70, 2363-69, 5983-68, 1550-69, 8390-66 y 848-70.

(1). - Ley del Seguro Social, IMSS, 1971, y Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social, IMSS 1961.

## 2. - JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE

Por disposición del artículo 134 de la Ley del Seguro Social, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer y resolver las controversias que entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto se presenten, siempre y cuando aquéllos hubieran agotado previamente el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico a que hemos hecho referencia, y en caso de no agotarse el recurso, se sobresee el derecho de acción.

Abordando el tema de la naturaleza jurídica de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, diremos que ciertamente se puede afirmar que las autoridades laborales de que se trata son auténticos tribunales de trabajo, tanto porque ejercen funciones jurisdiccionales al dirimir los conflictos que entre el capital y el trabajo surgen, ésto a la luz de un criterio material que atiende -como es bien sabido- a la naturaleza intrínseca del acto o la función, cuanto porque, aún cuando formalmente son parte del Poder Ejecutivo, sin embargo funcionan como órganos jurisdiccionales independientes de dicho Poder, lo que se ve claramente, así en el hecho de que no están comprendidas en ningún orden jerárquico administrativo y sí en cambio rigen sus actos por un estatuto que les garantiza su independencia y autonomía, como en el hecho incontrovertible de que se integran con representantes, en igual número, de los trabajadores, los patronos y el Estado, nombrados por éstos. Tales datos aseguran, cabalmente, la naturaleza jurisdiccional laboral que las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen.

Por lo demás, no deben confundirse, ni es factible pensar en que así puede suceder, los tribunales de trabajo con los tribunales administrativos, en razón de que aquéllos tienen encomendada la función jurisdiccional-laboral, que versa únicamente sobre las diferencias que se generan entre los factores capital y trabajo dentro del ámbito de la legislación y del contrato, en tanto éstos, los administrativos, resuelven controversias en que la Administración Pública es parte siempre, sometiendo así a la propia Administración -a través de la función jurisdiccional administrativa- a una efectiva revisión de sus actos, que tiene por objeto calificar la legalidad de los mismos; calificación ésta que, por otra parte, lleva a cabo un órgano jurisdiccional administrativo, es decir, un tribunal que aunque formalmente es parte del Poder Ejecutivo, goza -a pesar de ésto- de plena autonomía para dictar sus fallos en los conflictos que son de su competencia.

En distinto orden de ideas, ha de dejarse claramente expresado que la doctrina que desde antaño sostiene la incompatibilidad de la existencia de tribunales, obviamente con funciones jurisdiccionales, pero ubicados fuera del Poder Judicial, esto es, radicados formalmente en el Poder Ejecutivo, con el régimen de división de poderes, ha sido totalmente superada en nuestros días, cuando se habla de la colaboración de poderes más que de la misma división, y cuando además se admite la existencia de dichos tribunales, bajo la inexcusable condición de que ellos gocen de justicia delegada, esto es, sean plenamente autónomos en cuanto a la emisión de sus fallos. Pero además, a efecto de comprobar la validez del ser de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, fuera

del argumento doctrinal antes expuesto, debe decirse que las propias Juntas de Conciliación y Arbitraje apoyan su existencia, en el orden constitucional mexicano, en la fracción XX del apartado A) del artículo 123 de la Constitución General de la República, la que, por otra fracción dispone, a la letra, que "las diferencias a los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno". (1)

A).- De la organización:

La Junta funcionará en pleno o en juntas especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria.

El Presidente de la Junta será nombrado por el Presidente de la República, percibirá los mismos emolumentos que corresponden a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y deberá cumplir con los requisitos que menciona la ley.

"El Presidente de la Junta tiene las facultades y obligaciones siguientes:

I. - Cuidar del orden y de la disciplina del personal de la Junta;

II. - Presidir el Pleno;

III. - Presidir las Juntas Especiales en los casos

que se mencionan en los artículos 608 y 609 fracción I.

(1). - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. - Edit. Porrúa, S.A., México, 1971.

IV. - Ejecutar los laudos dictados por el Pleno y por las Juntas Especiales en los casos señalados en la fracción anterior;

V. - Revisar los actos de los actuarios en la ejecución de los laudos que le corresponde ejecutar, a solicitud de cualquiera de las partes;

VI. - Cumplimentar los exhortos o turnarlos a los Presidentes de las Juntas Especiales;

VII. - Rendir los informes en los amparos que se interpongan en contra de los laudos y resoluciones dictadas por el Pleno y por las Juntas Especiales que presida;

VIII. - Las demás que le confieran las leyes". (2)

De lo anterior se podrán advertir las amplias facultades de que está investido el Presidente de la Junta, mismas que lo hacen revisar y ejecutar los laudos laborales.

En relación a las facultades de la Junta, conforme el artículo 604 de la Ley Federal del Trabajo, diremos que le compete: conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patronos, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las resoluciones de trabajo o de hechos intimamente relacionados a ellas, salvo lo dispuesto en el artículo 600, fracción IV.

En virtud de la competencia que tiene esta Junta, le corresponderá resolver los conflictos que se susciten en:

(2). - Alberto y Jorge Trueba. - Nueva Ley Federal del Trabajo. - Edit. Porrúa, S.A., México, 1971.

"I. - La industria minera y de hidrocarburos;

II. - La industria petroquímica;

III. - La industria metalúrgica y siderúrgica,

abarcando la explotación de los minerales básicos, su beneficio y función, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;

IV. - La industria eléctrica;

V. - La industria textil;

VI. - La industria cinematográfica;

VII. - La industria huleira;

VIII. - La industria azucarera;

IX. - La industria del cemento;

X. - La industria ferrocarrilera;

XI. - Empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

XII. - Empresas que actúan en virtud de un contrato o concesión federal y las que le sean conexas;

XIII. - Empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales;

XIV. - Conflictos que afecten a dos o más entidades federativas;

XV. - Contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa". (3)

Estamos de acuerdo en el acertado comentario que

(3). - Alberto y Jorge Trueba, Ob. cit.

hacen los autores de la Ley, Licenciados Alberto y Jorge Trueba, cuando dicen que la competencia que no se establece en favor de éstas corresponde a las autoridades locales. Esta teoría se deriva del artículo 124 Constitucional, que dispone que todas las facultades que no estén expresamente concedidas a los poderes federales se entienden reservadas a los Estados. Las materias de competencia de las autoridades federales se fundan en la fracción XXXI del artículo 123, apartado A, de la Carta Magna.

(4)

La Junta Federal se integrará por un representante del gobierno y con los representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Habrá uno o varios secretarios generales, según se juzgue conveniente.

El procedimiento laboral ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje puede ser individual o colectivo.

El procedimiento individual se inicia con la presentación de la demanda ante la Oficialía de Partes de la Junta, con copias simples para correr traslado a los demandados, teniendo ésta la obligación de notificar a la parte demandada, quien a su vez en la primera audiencia llamada de conciliación, demanda y excepciones, contestará lo que a su derecho convenga; por lo que respecta a la parte actora, ratificará en los mismos términos el escrito de demanda. De no presentarse ninguna de las dos partes estando notificadas, se mandará al archivo hasta nueva promoción de alguna de ellas.

(4). - Alberto y Jorge Trueba, Ob. cit.

Excepcionalmente en el período conciliatorio

llegan a un acuerdo las partes, donde los representantes del trabajo y capital tratan de reconvenir las. En términos generales casi siempre se lleva a cabo la audiencia de demanda y excepciones, donde se establece la litis del conflicto; en esta audiencia la parte actora reproduce y ratifica el escrito inicial de demanda, mientras que la demandada procede a contestar lo que a su derecho convenga. Al final de ésta, se señala día y hora para la segunda audiencia, que viene a ser la de ofrecimiento de pruebas, correspondiendo siempre a la parte actora ofrecerlas en primer término y las que ella pueda aportar, ya sea la testimonial, la confesional, la pericial o la documental, etc. Por otra parte, la demandada tendrá el derecho de objetar en cuanto a su alcance y valor probatorio, las pruebas ofrecidas por la actora; además ofrecerá las que ella tenga para probar su derecho.

Al final de esta audiencia se fijará día y hora para llevar a cabo la tercera audiencia, denominada desahogo de pruebas. Empezará la parte actora por desahogar la prueba confesional y así sucesivamente, hasta terminar las ofrecidas, después la parte demandada hará lo mismo, no pudiendo ofrecer ambas partes más de cinco testigos para cada hecho, teniendo las dos partes después de esta audiencia, un término de 48 horas para presentar por escrito los alegatos, que consisten en una síntesis del procedimiento; se presentarán éstos en la Oficialía de Partes y por escrito, ante la Junta Federal y pasarán al dictaminador, quien en un término considerable estudiará el caso y formulará un proyecto de laudo, que será presentado al grupo correspondiente y firmarán, si así

lo estiman conveniente los representantes del gobierno, del capital y del trabajo. Una vez ésto, el laudo se constituirá en una sentencia laboral que tendrá que ser notificada a las partes personalmente.

Los laudos pueden ser absolutorios, condenatorios y mixtos; después de notificada esta resolución, las partes tienen un término de quince días para interponer juicio de amparo, que procederá ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conflictos de carácter colectivo de la Junta Federal  
de Conciliación y Arbitraje

En estos conflictos la Junta deberá procurar ante todo, que las partes lleguen a un convenio, pudiendo ser éste en cualquier estado del procedimiento.

Un ejemplo de un conflicto de carácter colectivo podría ser un emplazamiento a huelga, hecho por un sindicato o por una coalición de trabajadores y cumpliendo con los requisitos que establece el artículo 450 de la Ley Federal del Trabajo, siendo los siguientes:

I. - Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital;

II. - Obtener del patrón o patronos la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Tercero del Título Séptimo;

III. - Obtener de los patronos la celebración del

contrato-ley y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo Cuarto del Título Séptimo;

IV. - Exigir el cumplimiento del contrato colectivo de trabajo o del contrato-ley, en las empresas o establecimientos en que hubiese sido violado;

V. - Exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades; y

VI. - Apoyar una huelga que tenga por objeto alguno de los enumerados en las fracciones anteriores.

En estas condiciones la mayoría de los trabajadores tienen la obligación de presentar ante la Oficialía de Partes de la Junta Federal, su escrito de queja, con copia simple por duplicado, para notificar al patrón, en el que expondrá los hechos y causas que dieron origen al conflicto, así como las peticiones que hacen.

Por otra parte, el patrón tiene la obligación, después de un término de cuarenta y ocho horas de haber sido notificado, de presentar su contestación; de no ser así, se sigue el procedimiento, siempre y cuando se haya cerciorado la Junta que aquél fué debidamente notificado. Se anexarán a la contestación del patrón, los siguientes documentos:

1o. - Los documentos públicos o privados que tiendan a comprobar la situación de la empresa o establecimiento y en necesidad de las medidas que solicita;

2o. - Una relación de los trabajadores a su servicio, con expresión de sus nombres y apellidos, empleo que desempeñen, salario que perciban y antigüedad en el trabajo; y

3o. - Un dictamen formulado por perito contador,

relativo a la situación de la empresa o establecimiento.

El promovente acompañará copia de la solicitud y anexos. La Junta, al recibir la solicitud, citará a las partes a una audiencia que deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes, celebrándose de conformidad con las siguientes normas:

I. - Si el promovente no concurre a la audiencia, se le tendrá por desistido de su solicitud;

II. - Si no concurre la contraparte se le tendrá por inconforme con todo arreglo. El promovente hará una exposición de los hechos y de las causas que dieron origen al conflicto y formulará su petición;

III. - Si concurren las dos partes, después de oír sus alegaciones, las exhortará para que procuren un arreglo conciliatorio. Los miembros de la Junta podrán hacer las sugerencias que juzguen convenientes para el arreglo del conflicto;

IV. - Si las partes llegan a un convenio, se dará por terminado el conflicto.

V. - Si no llegan a un convenio, las partes harán una exposición de los hechos y causas que dieron origen al conflicto y formularán sus peticiones.

La Junta designará, dentro de los tres días siguientes a la audiencia anterior, tres peritos por lo menos, para que investiguen los hechos y causas que dieron origen al conflicto y formulen un dictamen respecto de la forma en que, según su parecer, puede solucionarse.

El dictamen de los peritos se agregará al expediente

te y se entregará una copia a cada una de las partes, quienes dentro de las sesenta y dos horas de haber recibido copia del dictamen, podrán formular las objeciones que juzguen conveniente en relación con los hechos, consideraciones y conclusiones del mismo.

Si se formulan objeciones al dictamen, la Junta citará a una audiencia de pruebas, que deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del término señalado en el párrafo anterior.

Al concluir la recepción de las pruebas, la Junta concederá a las partes un término de setenta y dos horas, para que presenten sus alegatos por escrito.

Transcurridos los términos para la presentación de los alegatos, el auxiliar declarará cerrada la instrucción y dentro de los quince días siguientes formulará un dictamen, y entre otras cosas hará las proposiciones que en su concepto puedan servir para la solución del conflicto.

El Presidente de la Junta citará para la audiencia de discusión y votación, que deberá efectuarse dentro de los diez días siguientes al en que sean entregadas a los representantes las copias del dictamen, y se celebrará de conformidad con las normas siguientes:

I. - Se dará lectura al dictamen;

II. - Los miembros de la Junta podrán solicitar la lectura de las constancias que juzguen convenientes;

III. - Terminada la lectura de constancias, el Presidente pondrá a discusión el negocio; y

IV.- Terminada la discusión se procederá a la votación y el Presidente declarará el resultado.

La Junta podrá aumentar o disminuir el personal del negocio en conflicto, la semana de trabajo o los salarios y, en general, modificar las decisiones de trabajo de la empresa o establecimiento, a fin de conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones, sin que en ningún caso pueda realizar los derechos consignados en la Constitución y en esta ley en beneficio de los trabajadores.

Dentro de los seis días siguientes a la fecha en que concluya la audiencia de discusión y votación, el Secretario deberá engrosar la resolución, y una vez ésto, recogerá las firmas de los miembros de la Junta que votaron el negocio.

Las resoluciones de la Junta no admiten ningún recurso en virtud de que no pueden ellas revocar sus propios acuerdos.

De esta forma, hemos visto la organización y funcionamiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como su procedimiento para la solución de conflictos de la seguridad social que son sometidos a ella. En líneas posteriores nos tocará dilucidar el aspecto fiscal de la Institución que venimos estudiando.

### 3. - TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Al publicarse la Ley original del Seguro Social el 9 de enero de 1943, el artículo 135 preceptuaba lo siguiente: "El título onde conste la obligación de pagar las aportaciones, tendrá el carácter

del ejecutivo".

Este artículo es reformado según Decreto de 4 de noviembre de 1944, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 del mismo mes y año, entrando en vigor el día de su publicación, mismo que a la letra dice:

"Artículo 135. - La obligación de pagar las aportaciones tendrá el carácter de fiscal. Corresponderá al Instituto Mexicano del Seguro Social, en su carácter de organismo fiscal autónomo, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad líquida, su percepción y cobro, de conformidad con la Ley del Seguro Social y sus disposiciones reglamentarias. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas directamente al Instituto, se realizará por conducto de las Oficinas Federales de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación, que regulan las fases oficiosa y contenciosa del procedimiento tributario. Dichas oficinas procederán inmediatamente a la notificación y cobro de las mismas, por la vía económico-coactiva. Obtenido el pago, los Jefes de las Oficinas Ejecutoras, bajo su responsabilidad, entregarán al Instituto las sumas recaudadas". (5)

Como hemos visto, en la ley original se establecía que el título donde constara la obligación de pagar las aportaciones tendría el carácter de ejecutivo, pero esta disposición en la práctica fué inoperante, toda vez que obligaba al Instituto a recurrir ante las autoridades judiciales con objeto de obtener el pago de las cuotas.

(5). - Ley del Seguro Social, I.M.S.S., México, 1971.

En virtud de la inoperancia del artículo original se llevó a cabo la primera reforma estableciendo ya el carácter fiscal que le dió al pago de las aportaciones.

Este precepto no establecía los intereses moratorios y los capitales constitutivos, como lo hace ya el artículo vigente, como resultado de la tercera reforma del 3 de febrero de 1949.

En los considerandos del Acuerdo Presidencial en el cual se precisaban las normas que regulan las relaciones entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Mexicano del Seguro Social para el cobro de los créditos a que se refiere el artículo 135 de la ley, se establece que para el Instituto es necesario a efecto de que pueda realizar las finalidades para que fué creado, se facilite la obtención de ingresos que a su favor están establecidos y que con tal efecto se habían considerado originalmente como documentos ejecutivos las liquidaciones de las cuotas obrero patronales, pero que posteriormente y en virtud de las reformas mencionadas al artículo 135, se había otorgado al Instituto el carácter de organismo fiscal autónomo, dando a las cuotas obrero patronales el carácter de crédito fiscal, a fin de que pudieran hacerse efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución reglamentado en el Acuerdo de referencia.

Ahora bien, es procedente plantearnos el problema de que si las cuotas obrero patronales, recargo y capitales constitutivos, por su naturaleza intrínseca tienen el carácter fiscal, como está preceptuado en la Ley del Seguro Social, y si así es, a qué tipo de crédito fiscal pertenecen.

Los créditos fiscales pueden ser impuestos, derechos, productos o aprovechamientos, de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. En dicho Ordenamiento se define a los impuestos como las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de las personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos. Cabe preguntarse si los capitales constitutivos y las aportaciones al Seguro Social tienen como destino cubrir los gastos públicos, a lo cual evidentemente la respuesta sería que no, y en consecuencia dichas aportaciones no son impuestos.

Asimismo, en dicho Ordenamiento invocado se establece que los derechos son las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la ley, en pago de un servicio. Los créditos a favor del Instituto no se cobran en forma individual por cada servicio prestado sino que dichas aportaciones son las que financian el Servicio Público Nacional que constituyen el Seguro Social, y la obligatoriedad de pagar los aportes ordinarios no nace en el momento que el Instituto proporciona prestaciones en dinero o en especie a los asegurados y a sus beneficiarios, dichas cuotas son calculadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social en su carácter de Organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, que tiene encomendada la realización de los fines previstos en la Ley del Seguro Social, y en tal carácter puede calcular las cuotas necesarias para cubrir los riesgos derivados de las ramas del Seguro que establece el artículo 3o. de la Ley del Seguro Social, y asimismo percibe las aportaciones, recargos y capitales constitutivos para el adecuado financiamiento del servicio público que tiene encomendado.

Tampoco las aportaciones al Seguro Social y los capitales constitutivos pueden considerarse como productos ya que, de conformidad con el Código Fiscal de la Federación, son éstos los ingresos que persigue la Federación por actos que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias del Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Por último, las aportaciones y los capitales constitutivos tampoco son aprovechamientos, pues tales créditos están constituidos por los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público no clasificados como impuestos, derechos o productos.

En virtud de todo lo expuesto, puede determinarse que la naturaleza jurídica de las cuotas obrero patronales del Seguro Social, sus recargos y los capitales constitutivos, no son coincidentes con los preceptos de los créditos fiscales antes mencionados, por no formar parte de la Hacienda Pública.

La obligación fiscal contenida en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, tiene como exclusivo objeto establecer el procedimiento de cobro de los créditos a favor del Instituto, que tiene atribuida la naturaleza de Organismo fiscal autónomo, y que al determinar su monto se convierten en créditos fiscales recaudados por el propio Instituto dentro de los plazos legales que se conceden a los patronos, y una vez que han sido vencidos dichos plazos sin que se hayan cubierto los créditos, se inicia la acción del Estado por medio de las Oficinas Federales de Hacienda, quienes en ejercicio del procedimiento económico coactivo, obtienen el cobro de dichos créditos, haciendo entrega de los mismos al propio

Instituto, y en consecuencia los mismos créditos cobrados no ingresan a la Hacienda Pública.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación se ha establecido con apoyo en la interpretación que al precepto antes transcrito han dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un amplio sector de la doctrina y el propio Tribunal Fiscal de la Federación.

La Suprema Corte de Justicia define la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en cuestiones de seguridad social, en función de lo establecido por el artículo 135 de la Ley del Seguro Social y en lo dispuesto por la legislación tributaria.

Si bien es cierto que el máximo Tribunal del país ha establecido, en los anteriores términos, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, también lo es que el criterio que sobre el particular ha sustentado no ha sido, hasta ahora, uniforme, en razón de que en tanto en algunas ejecutorias ha sostenido que el Tribunal Fiscal es competente para conocer de todas las controversias fiscales que tengan su origen en la aplicación del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, en cambio, en otras, ha afirmado que el Tribunal Fiscal sólo tiene competencia para resolver aquellos conflictos que deriven del procedimiento relativo a obtener el pago de las cuotas, pero no a los que dimanen de la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para aplicar y distribuir tales cuotas.

Por lo que respecta al Tribunal Fiscal de la Federación, considero que tampoco ha logrado definir con precisión su alcance competencial, y así existen precedentes que ponen de manifiesto la amplitud de su competencia, para conocer de toda controversia relacionada con

el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, como otros que la circunscriben y únicamente a aquéllos casos que entrañen violaciones cometidas, precisamente, por el procedimiento económico-coactivo.

Asimismo, en el ámbito doctrinal se advierte también la ausencia de un criterio uniforme sobre el grado de amplitud que tiene la competencia del Tribunal Fiscal en tratándose del Seguro Social.

La diferencia de opiniones que prevalece sobre la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación en lo relativo al Seguro Social, y mismo que se patentiza no sólo en las resoluciones judiciales, sino también en los diversos puntos de vista que los estudiosos del Derecho han externado sobre el particular, tiene su génesis en el contenido mismo del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, al disponer este precepto que las aportaciones, los intereses moratorios y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal, e igualmente, al estatuir que el Instituto Mexicano del Seguro social tiene el carácter de organismo fiscal autónomo. En efecto, debe convenirse en que si el legislador confirió a las cuotas del Seguro Social la naturaleza de aportación fiscal, así como al propio Instituto la categoría de organismo fiscal, con ello sentó la base fundamental de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

#### Procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación

Con base en el artículo 29 de la Ley del Seguro Social el patrón está obligado a enterar al Instituto las cuotas que conforme a esta Ley deban cubrir él y sus trabajadores, en períodos bimestra-

les. Los patrones estarán sujetos a los plazos que concede el artículo 30. del Reglamento para el Pago de Cuotas, que se hará por bimestres vencidos, dentro de la primera quincena de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año. De manera que si en el décimo sexto día del bimestre vencido el patrón no ha pagado, incurre de esta en mora, correspondiendo al Departamento de Control de Emisiones y Adeudos formular las liquidaciones correspondientes y por medio de un notificador requerir al patrón del adeudo, teniendo éste tres formas de solución:

La primera, el hecho de pedir las aclaraciones pertinentes, con base en los artículos 16 y 17 del Reglamento de Pago de Cuotas; la segunda, hacer efectivo el pago, y la tercera vendría a ser la inconformidad que antepusiera el patrón ante el H. Consejo Técnico del propio Instituto.

Con cualquiera de estas tres formas que elija el patrón, se suspenderá el procedimiento, pero si no opta por ninguna, las liquidaciones pasarán a la Oficina Federal de Hacienda, la que por medio del procedimiento económico-coactivo requerirá nuevamente de pago al patrón, notificándole además que con base en el artículo 110 del procedimiento administrativo de ejecución del Código Fiscal de la Federación, tiene un plazo de tres días siguientes a la notificación, para hacer el pago, apercibiéndolo de que, de no hacerlo, se le embargarán bienes suficientes para hacer efectivo el crédito fiscal y sus accesorios legales.

Si el patrón decide inconformarse ante el H. Consejo Técnico, se suspenderá el procedimiento y tendrá la obligación de

garantizar la deuda con una fianza hasta que resuelva dicho Consejo; si la solución de éste el patrón la considera violatoria a sus derechos, tiene la facultad de interponer una demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el que a su vez notificará al Instituto Mexicano del Seguro Social y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, iniciándose de esta manera el procedimiento ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación.

Admitida la demanda se correrá traslado de ella a las partes, emplazándolas para que contesten dentro del término de quince días, y en el mismo acuerdo se citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días.

En los juicios que se permiten ante el Tribunal de la Federación, sólo se admitirá como incidente de previo y especial pronunciamiento, lo relativo a la acumulación de autos, la nulidad de actuaciones y la recusación por causa de impedimento.

Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades y las que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad demandada en el procedimiento administrativo.

El artículo 217 del Código Fiscal de la Federación manifiesta que la recepción de las pruebas se hará en la audiencia, de acuerdo con las siguientes reglas. y en lo no previsto se estará a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles:

I.- Las posiciones se articulan precisamente en el acto de la audiencia y no se requerirá segunda citación para tener por confeso al absolvente que no concurra sin causa justificada.

II. - La impugnación de los documentos puede hacerse desde la contestación de la demanda, tres días antes de la celebración de la audiencia.

III. - La prueba pericial se rendirá en la audiencia. Los peritos dictaminarán por escrito u oralmente.

IV. - No será impedimento para intervenir como testigo, el hecho de desempeñar un empleo o cargo público.

V. - Para el examen de los testigos no se presentarán interrogatorios escritos, excepciones hechas cuando el testigo resida fuera del Distrito Federal.

VI. - La protesta y examen de los testigos se hará en presencia de las partes que concurrieron.

El artículo 222 del Código Fiscal de la Federación establece el orden que seguirá la audiencia, siendo éste el siguiente:

I. - Se dará cuenta con las reclamaciones de las partes y con cualquier cuestión incidental suscitada durante la tramitación del juicio; al efecto, se recibirán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes sobre el particular. Acto continuo, la Sala pronunciará la resolución que proceda, en caso de que se practiquen las diligencias omitidas.

II. - Si las resoluciones de las reclamaciones o de los incidentes no traen como consecuencia el que deba suspenderse la audiencia, se leerá la demanda, la contestación y las demás constancias de autos.

III. - Se estudiarán, aún de oficio, los sobreesi-

mientos que procedan respecto de las cuestiones que impiden se emita una decisión en cuanto al fondo, y se dictará la resolución que corresponda.

IV. - En su caso, se recibirán las pruebas que hayan sido ofrecidas con relación a la validez o nulidad del acuerdo o procedimiento impugnado.

Los magistrados podrán formular toda clase de preguntas respecto a las cuestiones debatidas a las otras partes ó a sus representantes, así como a los testigos y peritos.

V. - Se oirán los alegatos del actor, de la parte demandada, del tercer interesado y de coadyuvante, que se pronunciarán en ese orden. Las partes podrán presentar tales alegatos por escrito. Cuando se formulen de palabra no podrán exceder de media hora para cada una de las partes.

Las promociones que las partes formulen en la audiencia, así como sus oposiciones contra los acuerdos que en ellas se dicten y resultaran de plano".

La audiencia deberá suspenderse cuando no se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento. También podrán suspenderse, o prorrogarse de oficio o de solicitud de alguna de las partes, cuando exista motivo fundado, a juicio de la Sala.

Por lo que respecta a la sentencia diremos que, instruído el proceso y declarado, vistos los autos, se formulará el proyecto de sentencia dentro de los quince días siguientes, si no se ha formulado en la audiencia.

Si la mayoría está de acuerdo con el proyecto del magistrado instructor, lo firmarán y quedará elevado a la categoría de sentencia.

Si el proyecto del magistrado instructor no fuese aceptado por los otros dos magistrados de la sala, de manera que éstos constituyan una mayoría, se formulará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y contestación; en sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Causan estado las sentencias que no admitan recursos.

Ante la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación procede, en su caso, el juicio de amparo ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien ante el Tribunal Colegiado de Circuito, según sea la cantidad y el interés del juicio. (6)

Vistos así la naturaleza jurídica de las cuotas del Seguro Social ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y el procedimiento que se sigue ante éste para la solución del conflicto, pasaremos a hacer el estudio del Poder Judicial de la Federación en relación a las controversias de la seguridad social.

## PODER JUDICIAL FEDERAL

El juicio de amparo, como bien lo dice el eminente jurista Ignacio Burgoa, tiene dos objetivos inseparables, que constituyen su esencia, mismos que son: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, establecidos en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Suprema.

La garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 Constitucional tutela ésta no únicamente los casos determinados que enumera el artículo 103, sino en relación con todas sus disposiciones, por lo que, sin género de duda, es un verdadero medio de control constitucional.

En relación al artículo 14 de la Ley fundamental, encontramos indirectamente, en sus párrafos tercero y cuarto, un "ensanchamiento a la teleología del amparo" (1), así lo dice Ignacio Burgoa al consagrar la garantía de legalidad en asuntos penales y civiles, respecto de cuyas violaciones es procedente el ejercicio del medio de control, de conformidad con la fracción I del artículo 103 de nuestra Constitución vigente. Por consiguiente, el amparo no sólo tutela al régimen constitucional en los casos previstos por este último precepto, sino que su objeto protector se extiende a los ordenamientos legales secundarios. De esta suerte, dice el amparista citado, que los Jueces de Distrito, los Tribunales Colegiados de Distrito y la Suprema Corte, al conocer

(1) Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1968.

de los juicios respectivos, ensanchan su competencia hasta el grado de erigirse en revisores de los actos de todas las autoridades judiciales que no se hayan ajustado a las leyes aplicadas.

El juicio de amparo protege, pues, tanto nuestra Carta Magna como la legislación ordinaria general, siendo por ende no sólo un recurso constitucional, sino un verdadero recurso extraordinario de legalidad.

Concluimos manifestando que el control de la Constitución y la protección del gobernado frente al poder público, encuadran la auténtica garantía de legalidad que nos otorga como principal fin el juicio de amparo en los numerales 14 y 16 de nuestra Constitución Política.

El juicio de amparo en el ámbito de la seguridad social puede presentarse tanto en la forma directa ó uniinstancial, como en la indirecta ó biinstancial.

Del amparo directo es competente tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Colegiado de Circuito, según reglas de competencia establecidas por la propia Ley.

Por otra parte, el juicio de amparo indirecto procederá ante el Juez de Distrito, según lo preceptúa el numeral 114 de la citada Ley.

El amparo directo es procedente contra sentencias definitivas civiles, penales o administrativas y contra laudos definitivos en materia laboral.

En relación a los conflictos que en materia de seguridad social se presentan, conocerá en amparo directo la Suprema

de Justicia, en las Salas Administrativa o del Trabajo, según con-  
onda en razón del Tribunal de donde provenga la sentencia impug-  
que viene a constituir el acto reclamado.

Por otra parte, conocerá la Suprema Corte, en materia  
nistrativa, cuando la sentencia provenga del Tribunal Fiscal de la  
eración y el juicio de amparo uniinstancial se promueva por particu-  
s contra sentencias definitivas, si el monto del asunto contencioso  
pectivo excede de \$ 500,000.00, ó si se trata de juicios que, siendo  
cuantía inferior, se consideren por la misma Suprema Corte de Justi-  
de importancia trascendental para los intereses de la Nación. (1)

Conocerá también la Suprema Corte de Justicia en mate-  
laboral, cuando el laudo definitivo reclamado se dicte por autorida-  
s federales de Conciliación y Arbitraje en asuntos de seguridad social.

En relación a la materia administrativa, hacemos men-  
ón al amparo directo en razón de que las resoluciones o sentencias que  
nita el Tribunal Fiscal de la Federación, son susceptibles de amparo di-  
cto en la Sala Administrativa, siempre y cuando cumplan con los requi-  
os de cuantía y de importancia trascendental para los intereses de la  
ción. Si no se cumplen con tales supuestos, el amparo será procedente  
te el Tribunal Colegiado de Circuito. En cambio, si el Instituto Mexica-  
del Seguro Social está inconforme con la resolución del Tribunal Fiscal  
la Federación, no procede solicitar el amparo, por ser esta Institución,  
ra los efectos del amparo, autoridad responsable; teniendo este organis-  
o el recurso inmediato de la revisión, que consiste en el estudio del asun

to que hace el Tribunal Fiscal en Pleno, como lo establece el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación.

Si la resolución del Pleno es contraria a los intereses jurídicos del Instituto Mexicano del Seguro Social, éste tendrá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, siempre que el asunto sea de verdadera importancia y trascendencia, ó el valor del negocio exceda de \$ 500,000.00, acorde lo que preceptúa el numeral 242 del Código Fiscal.

El amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito en materia Administrativa, como ya quedó establecido, procederá cuando no se cumpla con la cuantía o la importancia trascendental para los intereses de la Nación.

De manera que, única y exclusivamente procede el amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando la sentencia emane del Tribunal Fiscal de la Federación y no cumpla con los requisitos establecidos para que conozca de ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de ninguna manera conocerá el Colegiado en asuntos de seguridad social, puesto que estas sentencias son emitidas por una Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y únicamente pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia y no por el Tribunal Colegiado de Circuito, ya que en su competencia sólo le corresponderá juzgar las sentencias de las Juntas de Conciliación y Arbitraje locales.

El amparo indirecto procede cuando no se trate de sentencias definitivas dictadas por Tribunales Judiciales Administrativos o del Trabajo, interponiéndose éste ante los Jueces de Distrito.

El amparo indirecto en relación a la materia de seguridad social, puede darse en los siguientes casos, según lo marca el artículo 114

de la Ley de Amparo:

I.- Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicios al quejoso.

II.- Contra actos que no provengan de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo.

III.- Contra actos de Tribunales Judiciales, Administrativos o del Trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluir.

IV.- Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de importante reparación.

V.- Contra actos ejecutados dentro y fuera de juicio que afecten a personas extrañas a él.

VI.- Contra leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 10. de esta Ley. (1)

(1) Nueva Legislación de Amparo. Alberto Trueba Urbina y Joge Trueba Barrera. Editorial Porrúa. México, 1968.

## CAPITULO V

### LA CREACION DEL TRIBUNAL ESPECIALIZADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- I. - Crítica al sistema actual.
- II. - Creación de un Tribunal de la Seguridad Social.
- III. - Creación de la Sala ante la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación, especializada en Seguridad Social.
- IV. - Derecho comparado.

## CAPITULO V

### I. - CRITICA AL SISTEMA ACTUAL

En virtud de todo lo expuesto hasta aquí puede concluirse que ni la jurisdicción laboral que ejerce la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por una parte, ni la jurisdicción fiscal que corre a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, son jurisdicciones adecuadas para resolver las controversias que entre los patronos, asegurados y sus beneficiarios, y el Instituto Mexicano del Seguro Social se suscitan con motivo de la aplicación de la Ley del Seguro Social. Se funda tal opinión en la circunstancia de que constitucionalmente la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es incompetente para resolver conflictos de Seguridad Social por rebasar dichos conflictos la competencia que la Constitución le fija y en segundo lugar en virtud de la estructura y composición de los Tribunales de Trabajo que no corresponde a las partes que intervienen en los litigios, pudiéndose hacer esta reflexión en lo aplicable al Tribunal Fiscal de la Federación que a mayor abundamiento en materia de Seguridad Social carece de la estabilidad y fijeza desde el punto de vista de la seguridad jurídica y de la buena -

administración de la justicia, requieren los sujetos del Régimen de Seguridad Social, a más de que la competencia de dicho órgano jurisdiccional no está claramente fundamentada habiéndose resuelto ésta con la ampliación de hecho y no de derecho de tal competencia, a conflictos en los que la misma legalmente no se surte.

Respecto de ambas jurisdicciones se ha hecho notar a los Tribunales que las ejercen, que en orden a los juzgadores que los componen tampoco resultan idóneos para decidir conflictos en materia del seguro social, en virtud de que la respecialización de los funcionarios judiciales de que se trata se contrae al Derecho Laboral y al Derecho Fiscal exclusivamente; ramas diferentes del orden jurídico al de la Seguridad Social, por lo que esta materia reclama la existencia de tribunales propios a los que se encomiende el ejercicio de la jurisdicción especial consecuente, a través de personas expertas en esta materia.

De lo anterior se concluye en la necesidad y conveniencia de crear órganos jurisdiccionales de seguridad social dentro del derecho positivo nacional, con objeto de satisfacer los requerimientos planteados. Ya que el futuro de la Seguridad Social está en las manos de la justicia, puesto que ésta constituye un elemento básico de la seguridad colectiva, que en su mayor parte está regida por Normas Jurídicas.

Los regímenes de seguridad social cada día se multiplican y crecen más, nos damos cuenta también que la ampliación de nuestros sistemas nos exige trabajar en los más altos niveles de eficiencia compatibles con la capacidad de organización de nuestro país y así cumplir con la misión de justicia, que se propone la seguridad social.

## II. - CREACION DE UN TRIBUNAL DE LA SEGU RIDAD SOCIAL.

El artículo 134 de la Ley del Seguro Social a la letra dice :

" Las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que esta Ley otorga, se resolverán, una vez agotado el recurso que establece el artículo anterior, por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje".

De muy poco afortunada puede calificarse la disposición contenida en la Ley del Seguro Social, que dá competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para resolver las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto, sobre las prestaciones que aquel ordenamiento otorga. En efecto, son varias las razones que para sostener este juicio se harán valer, y de las que enseguida y por separado se tratarán:

En primer término, ya lo establecí con anterioridad, que de acuerdo con la fracción XX del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen como cometido especial y exclusivo, decidir las diferencias e los conflictos entre el capital y el trabajo. Pues bien, cuando dichas autoridades jurisdiccionales conocen y deciden sobre cualquier controversia entre un asegurado o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, derivada de las prestaciones que la ley de seguridad social relativa otorga, evidentemente no está decidiendo ningún conflicto entre el capital y el trabajo, ra

r demás suficiente para concluir que en tales supuestos la -  
ral de Conciliación y Arbitraje, contra lo que establece el ar  
4 de la Ley del Seguro Social, carece de competencia y jurisdic  
lo absoluto, sin que en contra pueda admitirse el argumento de  
propia Ley del Seguro Social le dá competencia al Tribunal del  
ajo, puesto que sobre este mandato de una ley reglamentaria (co -  
lo es la del Seguro Social), prevalece, inquestionablemente, el pre  
e para decidir las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo,  
y de ninguna manera, ni bajo ninguna interpretación, establece la Cons-  
titución la solución de confoictos de seguridad social ante una institución  
meramente laboral, como lo es la Junta Federal de Conciliación y Arbi-  
traje.

En segundo lugar, las Juntas de Conciliación y  
Arbitraje están compuestas únicamente con representantes de los trabaja  
dores, de los patrones y del Estado, es decir, en ellas las partes conten  
dientes en el litigio - patrones y trabajadores - están debidamente repre-  
sentadas, con lo que en forma indudable se busca garantizar el buen fun-  
cionamiento de las instituciones procesales y laborales y el debido cumpli  
miento del derecho sustantivo del trabajo. Ahora bien, respecto de las  
prestaciones que la Ley del Seguro Social otorga, se ventila ante la Junta  
de Conciliación y Arbitraje, de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 134  
de este ordenamiento, es fácil advertir que las partes en el procedimien-  
to carecen de absoluta representación, por virtud de que los representan  
tes que integran la Junta, lo son del capital y del trabajo, y en cambio  
en la relación procesal de que se trata no aparecen como partes, sino un

organismo asegurados como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social y un asegurado o sus beneficiarios, requiriendo la aplicación correcta de una legislación que, a mayor abundamiento, no es la del trabajo sino de seguridad social, lo que deja en evidencia que los Tribunales laborales no son los idóneos precisamente, para resolver controversias en la materia del Seguro Social, amén de que al quedar sin representación los contendientes en la Junta, ello contraría el fin del precepto constitucional de que en los Tribunales del Trabajo están representados los intereses de las partes.

Como tercer término tenemos que las Juntas de Conciliación y Arbitraje son órganos jurisdiccionales especializados en la aplicación del Derecho del Trabajo, por ello, no resulta ser Tribunales idóneos, desde este punto de vista, para la adecuada interpretación y aplicación de la preceptuaría de seguridad social, lo que en razón del carácter y la naturaleza singulares de sus instituciones y conceptos, así como de la teleología que los anima, requieren de la formación de organismos jurisdiccionales propios, integrados por expertos en esta materia, la que por su indiscutible complejidad exige la posesión de un alto nivel de especialización, misma que, por otra parte, es claro que no tienen quienes forman parte de los Tribunales laborales, por la razón de su especialidad que se concreta en el Derecho del Trabajo.

Como ya se indicó anteriormente, la normativa del Seguro Social ha logrado su autonomía en razón de que en muy considerable medida ya se ha desvinculado del Derecho del Trabajo, como así lo reconoce en forma sumamente clara el legislador en la Exposición de

Motivos de la nueva Ley Federal del Trabajo, al hacer referencia a que el único vínculo existente, es lo referente al capítulo de riesgos profesionales, establecido por el ordenamiento laboral, ya que la seguridad social todavía no protege a la mayoría de los trabajadores en la República.

En la Exposición de Motivos de la Ley original del Seguro Social se quiso justificar la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en materia de seguridad social, aduciendo que la razón para definir esta competencia dimana del artículo 123 Constitucional fracción XXIX, que considera la expedición de la Ley del Seguro Social de utilidad pública para proteger a la clase trabajadora, - cuyos conflictos sobre sus derechos deben someterse, según lo ordena el mismo precepto, a dichas Juntas de Arbitraje. Así lo ha reconocido expresamente la Ley del Trabajo en vigor tratándose de las indemnizaciones y demás prestaciones derivadas de los riesgos profesionales. Delegar el conocimiento de tales cuestiones a otras autoridades federales sería de - morar el procedimiento y menoscabar la conquista sobre la competencia al respecto de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

La razón para definir esta competencia no es exacta que dimana del artículo 123 Constitucional, puesto que en tal competencia sólo están comprendidos los conflictos entre el capital y el trabajo, como antes quedó establecido; además, también resulta inexacta la afirmación de que los conflictos de la clase trabajadora sobre sus derechos deban someterse a las juntas de arbitraje, ya que el propio precepto 123 de la Constitución sólo establece la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para conocer de aquellos conflictos que tengan los trabajadores, en relación con sus patrones, por último, no se puede enten-

der como va a sufrir menoscabo la conquista obrera sobre la competencia de las Juntas — se entiende con relación al seguro social — si esta competencia, constitucionalmente, no existe. Además, al declarar la exposición de motivos que "delegar el conocimiento de tales cuestiones a otras autoridades federales sería demorar el procedimiento", con ello no está sino confesando y reconociendo, el legislador, que el móvil real y verdadero de conferir competencia a las autoridades laborales en materia de seguridad social, obedece, única y exclusivamente, a evitar que los conflictos entre asegurados y beneficiarios y el Instituto, caigan bajo la jurisdicción de los tribunales federales, donde el procedimiento judicial es lento, riguroso técnicamente y más costoso; inconvenientes estos que, en cambio, no presenta la jurisdicción laboral, y la razón por la que el propio legislador le dió a la Junta Federal competencia en tratándose del seguro social, a pesar de que, se insiste, tal competencia no tiene fundamento constitucional, ni aún esgrimiendo las razones con que se quiso encubrir la falta de competencia y jurisdicción de las Juntas respecto de conflictos surgidos en el régimen del seguro social. Así pues, la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en esta materia carece de apoyo constitucional, y por lo mismo el legislador se vió obligado, en atención a razones de práctica y conveniencia y no a razones legales a forzar la interpretación del artículo 123 en lo referente a competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para que éstas pudieran conocer y resolver las controversias surgidas en el ámbito del seguro social.

Tomando en cuenta que el Seguro Social constituye

un servicio público que ha sido encomendado para su gestión a un organismo descentralizado con objeto de asegurar su mejor funcionamiento y en virtud del carácter técnico especializado que tanto la materia como el funcionamiento de sus instituciones supone, lo cual se lograría muy difícilmente si el órgano gestor formara parte de la administración centralizada, y si a ello se agrega que el funcionamiento apropiado de esta Institución no sólo depende de la actividad de los órganos de aplicación de la Ley en este caso agrupados en el Instituto Mexicano del Seguro Social, sino también de la existencia y desempeño de auténticos órganos jurisdiccionales especializados, los que en razón de la complejidad de esta disciplina deben quedar fuera de la esfera de acción del poder judicial, por las mismas razones que inspiraron la administración descentralizada en este servicio, y además por el hecho de que tanto los patronos como los asegurados y sus beneficiarios tendrán en los Tribunales de Seguridad Social formalmente administrativos, medios de defensa idóneos y efectivos contra los actos ilegales, fuera del recurso de inconformidad y de los procedimientos judiciales que dentro del poder judicial se ventilan, en donde los criterios de interpretación conducen, a menudo, a confusiones y equívocos, cuando de aplicación de leyes que exige la posesión de conocimientos especializados se trata, será fácil concluir en que por todas estas razones, los Tribunales de Seguridad Social deben ser Tribunales administrativos o como también se les ha denominado de lo contencioso administrativo.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es claro que el fundamento constitucional de los tribunales de lo contencio-

so-administrativo en materia de Seguridad Social, se encuentra en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política, el que, a la letra, dispone: "..... Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Fijada la base constitucional de los órganos jurisdiccionales de que se viene tratando, y antes de continuar esta exposición, es pertinente anticipar que el Instituto Mexicano del Seguro Social forma parte de la Administración Pública Federal, como adelante se probará, por lo que en este sentido se reúne el supuesto de que en las controversias que resuelven los tribunales de lo contencioso-administrativo sea parte la Administración Pública Federal, la que está presente, por conducto del Instituto con antelación mencionado, en los conflictos surgidos en el ámbito de las normas de seguridad social.

En otro aspecto, el establecimiento de los tribunales de lo contencioso-administrativo en materia de seguridad social, requerirá incuestionablemente de las siguientes reformas a la Ley del Seguro Social.

a). - La inclusión, dentro del capítulo IX de la Ley citada, que se titula "DE LAS NORMAS PARA CASOS DE CONTROVERSIA", de un artículo que disponga la institución del tribunal de lo

contencioso-administrativo en materia de seguridad social, competente para resolver con plena autonomía y una vez agotado el recurso de in = conformidad, las controversias que se susciten entre los patrones, los asegurados y sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, con sujeción a las disposiciones contenidas en la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Seguridad Social, la que debe expedirse y que regulará la organización y el funcionamiento de este órgano jurisdiccional, así como lo relativo al procedimiento y los recursos que contra sus resoluciones procedan. Este artículo bien podría quedar en lugar del actual precepto 134.

b). - La supresión del numeral 134 de la Ley que se trata, a fin de sustraerle a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje la competencia que dicho precepto le confiere para conocer y resolver conflictos en materia del seguro social, y transferir, dicha competencia, en los términos apuntados en el inciso precedente, al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Seguridad Social que se establezca.

c). - La modificación del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, en el sentido de que, precisamente en esa disposición, queda clara y exactamente definida la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer únicamente, de aquellos conflictos que tengan su fuente en las violaciones que se comentan durante la secuela del procedimiento administrativo de ejecución, y en cambio, respecto de todas las controversias que se deriven de la aplicación de la Ley del Seguro Social, conozca y decida el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de la Seguridad Social, de esa suerte el texto reformado del artículo 135 -

ndría que poner especial énfasis en el hecho de que, de las normas del Código Fiscal de la Federación vigente, sólo son aplicables las referencias al procedimiento administrativo de ejecución, esto es, las comprendidas en el capítulo IV del Título Tercero de dicho ordenamiento, en cuanto al cobro de los créditos del seguro social. Como es fácil advertir, esta proposición se inspira-fundamentalmente- en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Fiscal de la Federación, que limitan la competencia de este último órgano jurisdiccional, al conocimiento y decisión de sólo los conflictos suscitados con motivo del procedimiento administrativo de ejecución.

Esta última reforma, al delimitar con exactitud la competencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Seguridad Social, así como la excepcional competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, tiene la ventaja de solucionar las discusiones que, en cuanto al alcance competencial de este último órgano jurisdiccional, han surgido y mismas que — como con anterioridad se expuso — tienen su origen en el carácter fiscal atribuido a las cuotas y al Instituto Mexicano del Seguro Social; carácter que, por lo demás, reúnen desde el punto de vista estrictamente formal.

En síntesis, la instauración de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo de Seguridad Social — los que se fundarán constitucionalmente en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución General de la República — presupone la supresión del artículo 134 de la Ley del Seguro Social, la inclusión — en su lugar — de una disposición que prevenga el establecimiento de dichos tri-

bunales y, finalmente la reforma del artículo 135 del propio ordenamiento en los términos antes expuestos.

Por último, conviene puntualizar que lo contencioso-administrativo es consecuencia del establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, por lo que desde un punto de vista formal, este control se produce cuando se encomienda a Tribunales Administrativos, es decir, a Tribunales que formalmente están colocados dentro de la órbita de la misma Administración pero independientemente de ella, en tanto que desde el punto de vista material el contencioso-administrativo no es sino la controversia, litigio o proceso que entre un particular lesionado por un acto de la Administración, y ésta, se suscita.

De lo anteriormente expuesto se desprende la posibilidad de que los Tribunales que tengan competencia para decidir el contencioso administrativo sean parte de la Administración Pública, aunque dotados de plena autonomía.

En lo que concierne a las partes puede decirse que en el contencioso-administrativo están siempre presentes la Administración Pública y los administrados.

El elemento material de lo contencioso-administrativo es: Un conflicto jurídico respecto del que se han agotado todos los recursos administrativos establecidos, que tiene su fuente en un acto realizado por la Administración Pública, con apoyo en una disposición legal y que lesiona los derechos o intereses de un particular, con infracción de los preceptos legales que regulan la actividad de la propia admi -

nistración y protegen los derechos e intereses de los administrados.

Por otra parte, este tribunal que venimos proponiendo tendría como finalidad esencial resolver las controversias o conflictos que surgieran en las instituciones de seguridad social, ya sea en el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la Dirección General de Seguridad Social Militar o en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, etc.

En relación al Instituto Mexicano del Seguro Social, podríamos mencionar algunos ejemplos de conflictos que darían lugar a solucionarse dentro del Tribunal de la Seguridad Social; así, la Ley del Seguro Social, enumera a través de su articulado una serie de presupuestos y requisitos que tienen que cumplir sus afiliados o derechohabientes, para que tengan derecho a las prestaciones que otorga la institución, en el caso concreto de que un afiliado o derechohabiente no obedezca el mandato de la Ley, es aquí el momento en que se presenta la hipótesis del conflicto; por ejemplo, cuando se niega una pensión de invalidez o de vejez al asegurado por no haber cotizado las semanas requeridas por el ordenamiento jurídico que regula las normas de la seguridad social, tiene el derecho de ir ante el Tribunal propuesto, a demandar al Instituto Mexicano del Seguro Social, la pensión que él solicite, esta institución por su parte, hará valer la resolución impugnada, en el sentido de que el asegurado no tiene derecho a lo solicitado en virtud de no cumplir con el requisito señalado en la Ley, que viene a ser las semanas cotizadas.

A manera de ejemplo también diremos que puede surgir un conflicto cuando no se satisfagan los requisitos de riesgo, respecto de la invalidez.

Y así podríamos seguir numerando una serie de controversias que surgen en el ámbito de la seguridad social. Concluimos manifestando que la fuente principal de discordancia en la seguridad social es el incumplimiento a los riesgos que establece la Ley.

En relación al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, encontramos a simple vista un ejemplo de controversia, si anotamos que, un patrón equis aporta su cuota correspondiente al Instituto por concepto de cuota para habitación de uno de sus trabajadores, el mismo no registra las aportaciones de este patrón y surge así una forma de conflicto, caso que no podría de ninguna manera resolver la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de no ser controversia obrero-patronal sino conflicto de índole social, que deberá de resolver lógicamente el Tribunal de la Seguridad Social.

Lineamientos sobre el proceso que vendría a tener el Tribunal de la Seguridad Social.

Nuestro distinguido maestro y apreciable amigo Jorge Trueba Barrera, nos ha propuesto los lineamientos para el procedimiento en el Tribunal de la Seguridad Social. Los cuales vendrían a formar una escuela procesal sumamente distinta de las ya existentes, haciendo el procedimiento además de muy ágil completamente moderno.

Como bien sabemos, para iniciar todo juicio ante un tribunal, el requisito fundamental es que se haya presentado una

demanda, de esta manera el Tribunal que venimos proponiendo ante esa demanda presentada, tendrá la obligación, si se cumplen con los requisitos que al respecto se establezcan, de admitirla o rechazarla, en caso de lo primero, está facultado para notificarle a la parte demandada en un término de 48 horas, quien a su vez, tiene la obligación de contestar la demanda en un plazo no mayor de 6 días, anexando al escrito de contestación, las pruebas que a su derecho convengan. Por otra parte, el Juez dará a la parte actora, un término de 3 días para presentar sus pruebas, pudiendo éstas ser ofrecidas con anterioridad.

El mencionado Tribunal citará posteriormente en tiempo razonable a las partes a una audiencia, en donde se desahogarán las pruebas, dictándose resolución o sentencia dentro de los 5 días siguientes.

Esta resolución será apelable en segunda Instancia, ante un órgano tripartito, en el que estuvieran representados el sector obrero, el sector patronal, y el gubernamental, teniendo por objeto única y exclusivamente revisar la resolución del inferior, a través de un procedimiento Sumarísimo.

Podemos advertir de lo anterior, que son tres instancias las que tiene este procedimiento, como ya dijimos, nos parece sumamente dinámico y adecuado para los conflictos de la Seguridad Social.

III.- CREACION DE LA SALA ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, ESPECIALIZADA EN SEGURIDAD SOCIAL.

El artículo 94 Constitucional establece la organización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que estará constituida por "... 21 ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas. Habrá, además, 5 ministros supernumerarios. Las audiencias del Tribunal Pleno o las Salas serán públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público exijan que sean secretas ..."

Nos interesa resaltar de la organización de este supremo tribunal, las Salas en especial. Al respecto, anotaremos algunos antecedentes históricos del artículo 94 Constitucional, en lo relativo a las Salas del Tribunal supremo.

En el artículo 181 del Decreto Constitucional para la libertad de la República Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, establecía :

Artículo 181.- "... Se compondrá por ahora el Supremo Tribunal de Justicia de cinco individuos que por deliberación del Congreso podrán aumentarse, según lo exijan y proporcionen las circunstancias".

El artículo 200 del mencionado decreto establecía que :

"... Para formar este Supremo Tribunal se re-

quiere indispensablemente la asistencia de los cinco individuos en las causas de homicidio, de deposición de algún empleado, de residencia o incidencia; en las de fuerza de los juzgados eclesiásticos, y los civiles, en que se versa el interés de \$ 25,000.00 arriba. Esta asistencia de los cinco individuos se entiende para terminar definitivamente las referidas causas, ya sea pronunciando, ya confirmando o bien, revocando las sentencias respectivas. Fuera de estas causas bastará la asistencia de tres individuos para formar Tribunales, y menos no podrán actuar en ningún caso.

El artículo 78 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, preceptuaba:

" El Supremo Tribunal de Justicia residirá en la capital del imperio: se compondrá por ahora de 9 ministros con renta cada uno de \$ 6,000.00 anuales. El tratamiento de dicho Tribunal, será impersonal y el de sus ministros excelencia ".

El artículo 124 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 manifestaba:

" ... La Corte Suprema de Justicia se compondrá de 11 ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente.

Es en este precepto de la Constitución de 1824 donde por primera vez se habla de la distribución de los ministros en -

Salas, ante la hoy Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 22 de mayo de 1900 se reforma el artículo 91 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, diciendo la reforma lo siguiente:

" La Suprema Corte de Justicia se compondrá de 15 ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas, de la manera que establezca la Ley".

En la reforma anterior como se podrá observar se habla ya de 15 ministros, pero no se hace mención al número de Salas, que es lo que en este tema nos viene interesando.

El artículo 94 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechado en la ciudad de Querétaro, el 10 de diciembre de 1916 decía:

"... Se deposita el ejercicio del poder judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito, cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 9 ministros, y funcionará siempre en Tribunal Pleno. ..."

Advertimos que el primer jefe en su proyecto de constitución, disminuyó el número de ministros y anuló las Salas del máximo Tribunal, resolviendo los conflictos únicamente el Pleno.

El artículo 94 del proyecto del General Carranza, discutido en la tercera sesión, tuvo modificación en el sentido de que el número de ministros aumentaría a 11 en lugar de 9, y como ya lo establecía el artículo original, el Pleno seguiría conociendo de los con

flictos.

Las reformas del artículo 94 de la Constitución de 1917, son las siguientes: La primera reforma de este artículo apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, en los siguientes términos:

"... La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 16 ministros y funcionará en Tribunal pleno o dividido en tres Salas, de 5 ministros cada una, en los términos que disponga esta ley...."

En esta primera reforma se hace mención después de no hacerlo en algunas reformas anteriores, nuevamente a las Salas que volvía a quedar en número de tres.

La segunda reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1934, en los siguientes términos:

"... La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 ministros y funcionará en Tribunal Pleno, o dividida en 4 Salas de 5 ministros cada una, en los términos que disponga esta ley...."

Esta segunda reforma aumenta a 4 el número de Salas, así como a 21 el número de ministros y también los ministros que le corresponde a cada Sala.

La tercera reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 1944, en los siguientes términos:

"... La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 ministros y funcionará en Tribunal Pleno o dividida en Salas, en los términos que disponga la ley ..."

Esta reforma hace ya mención a las Salas que constituían la Suprema Corte de Justicia.

La cuarta reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de febrero de 1951. El texto reformado, es ahora el vigente, que a la letra dice:

"..... La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de 21 ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas, habrá, además 5 ministros supernumerarios....." (1)

Con los antecedentes históricos transcritos queda establecido el nacimiento y evolución de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Haremos referencia ahora a las atribuciones de dos de las Salas que más nos interesan para fines de nuestro estudio. Siendo ellas, la Sala Administrativa y la Sala de Trabajo, quienes por conocer de los conflictos de la seguridad social, estamos poniendo especial interés en el estudio que se viene desarrollando.

La Suprema Corte de Justicia funcionará en cuatro Salas, de cinco ministros cada una, pero bastará la presencia de cuatro para que pueda funcionar.

Cada Sala elegirá, de entre los miembros que la componen, un presidente que durará en su encargo un año y podrá ser

(1). - Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de su Constitución Tomo VII. México 1967.

reelecto.

Cada una de las Salas tendrá un secretario de - acuerdos, los secretarios de trámite en juicios de amparo adscritos a los ministros, oficiales mayores y actuarios que fueren necesarios para el despacho, debiendo ser abogados con título expedido en los términos del artículo 60., párrafo primero de la Ley de Amparo, y tener los demás requisitos que exige dicho precepto. Tendrá, asimismo, el personal que determine el presupuesto.

Las resoluciones de las Salas se tomarán por - mayoría de votos de los ministros presentes, quienes no podrán absterse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes durante la discusión del asunto de que se trata.

Si no estuvieren presentes los cinco ministros, por impedimento de alguno de ellos, se pedirá a la presidencia de la Suprema Corte que designe al ministro supernumerario a quien corresponda el turno para que integre la Sala en el asunto de que se trata.

Si no hubiere mayoría en la votación de algún - asunto, estando presentes los cinco ministros que integran la Sala, continuará la discusión en la sesión siguiente, y si al repetirse la votación tampoco se obtuviere, se entenderá desechado el proyecto y el presidente pasará el asunto a otro ministro para que presente nuevo proyecto de resolución a la brevedad posible y de acuerdo con las exposiciones hechas durante las discusiones.

Si a pesar de lo previsto en el párrafo anterior no hubiere mayoría en la votación de un asunto, el Presidente de la Su-

prema Corte de Justicia nombrará a un ministro supernumerario para que concurra a la sesión siguiente a emitir su voto en el asunto que se está discutiendo. Si con motivo de la intervención de dicho ministro, tampoco hubiere mayoría, se pasará el asunto a la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno, para que resuelva lo procedente. Será ministro ponente ante el Pleno, el que lo hubiere sido por última vez en el asunto ante la Sala.

Las Salas de la Suprema Corte de Justicia tendrán la facultad que al Pleno confiere el artículo 12, fracción XV, de la Ley de Amparo en los asuntos de su respectiva competencia.

La Segunda Sala está facultada para conocer en revisión de la materia administrativa, competencia que está establecida en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que a la letra dice:

"... Corresponde conocer a la Segunda Sala:

I. - Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito,

a). - Cuando se impugne una ley cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad haya sido definida por la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, de acuerdo con lo prevenido en el inciso a) de la fracción I del artículo 84 de la Ley de Amparo, conforme al turno a que se refiere la fracción IV vis, inciso a), del artículo 11 de la ley mencionada;

b). - Cuando se reclamen del Presidente de la

República, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos federales en materia administrativa expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I de la Constitución;

c). - Cuando se reclamen, en materia agraria, - actos de cualquiera autoridad que afecten a núcleos ejidales o comunales en sus derechos colectivos, o a la pequeña propiedad, y

d). - Cuando la autoridad responsable en amparo administrativo sea federal y no sea de las instituidas conforme a la fracción VI, base primera o segunda, del artículo 73 de la Constitución, si se trata de asuntos cuya cuantía exceda de quinientos mil pesos, o de asuntos que se consideren a juicio de la sala de importancia trascendente para los intereses de la nación, cualquiera que sea su cuantía.

II. - Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo administrativo directo pronuncien los tribunales colegiados de Circuito, cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que no se funden en la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia;

III. - De los amparos de única instancia, en materia administrativa, contra sentencias definitivas, por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, dictadas por tribunales federales, administrativos o judiciales, en juicios de cuantía determinada, cuando el interés del negocio exceda de quinientos mil pesos, o en juicios que en opinión de la sala sean de importancia trascendente para los intereses de la nación, cualquiera que sea la cuantía de ellos.

IV. - Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que a la sala le haya correspondido el conocimiento, directamente o en revisión, del amparo en que la queja se haga valer, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;

V. - Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte o por el Presidente de la Sala, en los asuntos de la competencia de ésta;

VI. - De los recursos que las leyes establezcan en los términos del tercer párrafo de la fracción I del artículo 104 de la Constitución;

VII. - De las controversias que se susciten, en materia administrativa, entre los tribunales de la Federación y los de las entidades federativas, o entre los tribunales de dos o más entidades federativas;

VIII. - De las controversias que se susciten entre tribunales federales de diversos Circuitos, con motivo de los asuntos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta ley;

IX. - De las competencias que se susciten entre tribunales colegiados de Circuito en amparos administrativos, o entre jueces de Distrito que no sean de la jurisdicción de un mismo tribunal colegiado de Circuito, en juicios de amparo en materia administrativa;

X. - De los impedimentos y excusas de los magistrados de los tribunales colegiados de Circuito, en los asuntos que

se mencionan en la fracción anterior;

XI. - De los impedimentos, excusas y recusaciones de los magistrados de los tribunales unitarios de Circuito, en los asuntos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta ley;

XII. - De las denuncias de contradicción entre tesis que en amparos en materia administrativa sustenten dos o más tribunales colegiados de Circuito, para los efectos a que se refiere el artículo 195, en relación con el 195 bis, de la Ley de Amparo; y

XIII. - De los demás asuntos que la ley le encargue expresamente. "

Por su parte la Cuarta Sala conoce de los conflictos laborales en revisión, mismos que se establecen en el artículo 27 de la Ley mencionada, que a la letra dice:

" Corresponde conocer a la Cuarta Sala:

I. - Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito:

a). - Cuando se impugne una ley cuya constitucionalidad o inconstitucionalidad haya sido definida por la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, de acuerdo con lo prevenido en el inciso a) de la fracción I del artículo 84 de la Ley de Amparo, conforme al turno a que se refiere la fracción IV bis, inciso a), del artículo 11 de la presente ley, y

b). - Cuando se reclamen del Presidente de la República, por estimarlos inconstitucionales, reglamentos federales

en materia del trabajo expedidos de acuerdo con el artículo 89, fracción I de la Constitución;

II. - Del recurso de revisión contra sentencia que en amparo directo en materia laboral pronuncien los tribunales colegiados de Circuito, cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre que no se funden en la jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia;

III. - De los juicios de amparo de única instancia contra laudos de los tribunales del Trabajo, por violaciones cometidas en ellos o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

a). - De laudos dictados por juntas centrales de conciliación y arbitraje, en conflictos de carácter colectivo;

b). - De laudos dictados por autoridades federales de conciliación y arbitraje en cualquier conflicto, y

c). - De laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

IV. - Del recurso de queja interpuesto en los casos a que se refieren las fracciones V, VIII y IX del artículo 95 de la Ley de Amparo, siempre que a la sala le haya correspondido el conocimiento, directamente o en revisión, del amparo en que la queja se haga valer, en los términos del artículo 99, párrafo segundo, de la misma ley;

V. - Del recurso de reclamación contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte o por el Presidente de la Sala, en los asuntos de la competencia de ésta;

VI. - De las controversias cuyo conocimiento co-  
rresponda a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con la Ley Fede-  
ral del Trabajo, así como de las que se susciten entre las juntas de con-  
ciliación y arbitraje, o las autoridades judiciales, y el Tribunal Fede-  
ral de Conciliación y Arbitraje;

VII. - De las competencias que se susciten entre  
Tribunales Colegiados de Circuito, o entre jueces de Distrito que no -  
sean de la jurisdicción de un mismo tribunal colegiado de Circuito, en  
juicios de amparo en materia de trabajo;

VIII. - De los impedimentos y excusas de los ma-  
gistrados de los tribunales colegiados de Circuito, en juicio de amparo  
en materia de trabajo;

IX. - De las denuncias de contradicción entre te-  
sis que en amparos en materia del trabajo sustenten dos o más tribuna-  
les colegiados de Circuito, para los efectos a que se refiere el artículo  
195, en relación con el 195 bis, de la Ley de Amparo; y

X. - De los demás asuntos que la ley le encargue  
expresamente."

De esta manera queda establecida la competen-  
cia de las Salas Administrativa y Laboral ante la Suprema Corte de Jus-  
ticia de la Nación.

En relación a la Sala de Seguridad Social, que tam-  
bién estamos proponiendo, tendría que reformarse en primer término la  
Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, en razón de que sería ésta,  
quien le otorgara la competencia a la Quinta Sala, de la Suprema Corte

de Justicia. Asimismo el artículo 94 Constitucional, tendría que modificarse, en virtud de que el número de ministros aumentaría a 26.

#### IV. - DERECHO COMPARADO.

En relación al Derecho Comparado, haremos referencia a la forma en que se resuelven los conflictos de seguridad social en diferentes países americanos:

##### ARGENTINA

En materia de seguridad social existe una doble instancia administrativa y una tercera instancia judicial. Las resoluciones de las cajas pueden ser apeladas ante el Instituto Nacional de Previsión Social y las resoluciones que confirman o revoquen a aquéllas, pueden ser apeladas ante la Cámara Nacional de Apelaciones de la Justicia del Trabajo, siempre que se invoque inaplicabilidad de ley o doctrina legal.

##### BRASIL

En este país existen Juntas de Juicio y Revisión constituidas por el delegado y dos miembros representantes de los asegurados de las empresas que entiende todas las cuestiones pertinentes a intereses de beneficiarios y beneficios, y de cuyas decisiones se podrá recurrir al Consejo Superior de Previsión Social. Los servidores de la Institución de Previsión Social, podrán recurrir al Consejo Director del Departamento Nacional de Previsión Social.

##### COLOMBIA.

Las resoluciones que dicta el Instituto Colombiano de Seguros Sociales son susceptibles de los siguientes recursos; el de reposición que se interpone ante el mismo funcionario que la dicta, y el

de apelación ante el Consejo Directivo del Instituto. En esta forma queda agorada la vía administrativa.

Si el titular del derecho no está conforme con la decisión contenida en la resolución, cuya vía administrativa ya está agotada, puede acudir a la contencioso-administrativa que se surte ante los Tribunales correspondientes, los que hacen parte de la rama jurisdiccional del poder público. La decisión o sentencia que sobrevenga es definitiva, o sea que no es susceptible ya de ningún recurso por ninguna vía.

Como se podrá advertir, la materia de seguridad social en este país en relación a sus conflictos, está sometida a los Tribunales contencioso-administrativo.

#### CHILE

Corresponde al Director General del Servicio - practicar la liquidación de las imposiciones adeudadas por los patronos. Sin perjuicio de los reclamos que se pueden interponer ante los tribunales del trabajo, dentro de los 5 días siguientes a la fecha de notificación, la liquidación practicada por el Director General tiene mérito ejecutivo y el procedimiento judicial de cobro se ajusta a las disposiciones contenidas en los artículos 574 y siguientes del Código del Trabajo. El Juez respectivo no dará curso a la apelación que se interpusiere contra su - sentencia que desecha el reclamo si no se acompañare el comprobante de haber consignado a la orden del juzgado las cantidades que el fallo - ordenó pagar.

## ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Bajo el programa establecido toda persona tiene el derecho de apelar por la decisión inicial hecha a su solicitud de pago de prestaciones. Dentro de cierto límite de tiempo especificado para cada etapa, puede solicitar una reconsideración de la decisión inicial, luego una audiencia administrativa de la decisión del examinador de la audiencia. Si el solicitante después de haber agotado todos los recursos administrativos, no está satisfecha todavía, puede, dentro de un determinado tiempo, interponer una apelación en las cortes federales. Un individuo descontento con cualquier determinación bajo el programa del seguro de salud para los ancianos, tiene derecho a obtener una revisión administrativa, cuando el asunto en controversia es por una cantidad de 100 dólares o más, y después de revisión judicial, si se trata de una cantidad de 1,000 dólares o más.

Todas las leyes estatales del seguro de desempleo prevén apelaciones imparciales en los tribunales; todos menos cuatro de los Estados establecen dos etapas de apelación administrativa. Las discusiones pueden ser luego apeladas ante las cortes Estatales.

La mayoría de las leyes de compensación para los trabajadores determinan, para casos discutidos, adjudicaciones a través de una audiencia ante el consejo administrativo y luego apelación ante las cortes Estatales.

En casi la mitad de los Estados las apelaciones ante las cortes Estatales, están limitadas a cuestiones de orden legal.

En los cinco Estados en los cuales la ley es admi

nistrada a través de procedimientos en la Corte, más bien que por una oficina especial, los casos en discusión son adjudicados en la primera instancia por las cortes.

Los solicitantes no están conformes con las determinaciones sobre sus solicitudes por incapacidad temporal, tienen el derecho de apelar primero al consejo administrativo y luego, más tarde, a nivel superior a través de las cortes Estatales.

#### NICARAGUA

Las solicitudes sobre inscripciones, liquidación de cotizaciones, expedición de carnet de beneficiaria, calificación de la condición del patrono y de asegurado y excepciones a la afiliación del régimen obligatorio, serán resueltas por la División de Afiliación y Beneficios. Contra las resoluciones de esta división podrá pedirse revisión ante el Director General.

De las resoluciones que el Director General expida imponiendo multas, otorgando prestaciones o denegándolas y cancelando derechos a los asegurados por infracciones a la Ley y al reglamento, podrá pedirse revisión ante el Consejo Directivo. Contra la resolución que esta expida, se podrá interponer recurso de apelación ante el Tribunal Superior del Trabajo.

Contra la sentencia del Tribunal Superior no habrá recurso alguno, salvo el de responsabilidad.

#### PANAMA

Nuestro vecino país careciendo de Tribunales de lo Contencioso administrativo y no enviando los conflictos de la seguri -

dad social ante el Tribunal del Trabajo, ha decidido la creación de una Sala ante la Corte Suprema de Justicia en lo contencioso administrativo.

La Caja de Seguro Social de Panamá para la solución de posibles conflictos y controversias, utiliza por vía supletoria, el procedimiento administrativo que se encuentra determinado por la legislación general, existe pues la vía gubernativa, el procedimiento que se desarrolla ante la propia administración, y el procedimiento contencioso-administrativo que se lleva a cabo ante la Sala especializada, de la que ya se habló.

Dentro de la vía gubernativa existen dos instancias. Ante la primera, o sea, la autoridad administrativa que genera un acto, cabe presentar contra el mismo el recurso de reconsideración, que es resuelto por dicha autoridad, o el recurso de apelación, el cual es resuelto por la segunda instancia, o autoridad jerárquica superior a aquella que ha generado el acto. Una vez que la autoridad de la segunda instancia ha resuelto el recurso de apelación y la vía gubernativa está agotada, se acude a la vía contencioso-administrativa ante la Sala, del mismo nombre que como ya se anotó forma parte de la Suprema Corte de Justicia.

#### PARAGUAY

El Director General puede dictar resoluciones estableciendo las sanciones correspondientes en caso de infracción a la Ley de Seguro Social y al propio tiempo ordena al Departamento Jurídico la promoción de las acciones pertinentes para el cumplimiento de la parte dispositiva de aquéllas resoluciones.

La primera etapa del procedimiento termina con

la resolución que dicta el Director General, pero esa resolución es susceptible de recurso ante el Consejo Superior del Instituto el cual, a mérito de los antecedentes del caso, puede confirmar o revocar la resolución del Director General. Resulta así que la instancia administrativa, dentro del Instituto, se compone de dos etapas, cumplidas las cuales queda todavía el particular (asegurado o empleados) la posibilidad de ocurrir al Tribunal en lo contencioso administrativo que juzga los casos contencioso-administrativos. Incluso las resoluciones del Tribunal de Cuentas son recurribles ante el más alto Tribunal de la República, la Corte Suprema de Justicia, cuya sentencia causa estado.

El Instituto de Previsión Social actúa en todas las controversias judiciales en que tenga interés legítimo que defender, como una entidad de derecho privado, y en consecuencia, puede hacer uso de todos los recursos que acuerda el Código de Procedimientos Civiles, y Comerciales a tales entidades.

Las resoluciones que dicta el Director General, en uso de sus atribuciones, imponiendo penas pecuniarias, están equiparadas a los Títulos que traen aparejadas ejecución, y por tanto, la tramitación de los juicios que dieron lugar es breve y sumaria.

En la sustanciación de estos juicios se reconocen las tres instancias previstas en el ordenamiento jurídico del país: Jueces de Primera Instancia, Tribunales de Apelación y Corte Suprema de Justicia.

#### PERU

En relación a este país haremos mención a las

jurisdicciones del seguro social del empleado, y de la caja de beneficios sociales del pescador.

En caso de surgir un conflicto en el seguro social obrero se resolverá de la siguiente manera: en primera instancia, la solución del conflicto está a cargo del Gerente de la Caja o de la Presidencia del Fondo de Jubilaciones, pudiendo interponerse recurso de revisión, en cuanto a la primera, ante la misma autoridad y, en cuanto a la segunda, ante el Consejo Económico.

En última instancia, de acuerdo a la Ley del Seguro Social Obrero resuelve el Consejo Superior del mismo, cuyas decisiones producen ejecutoria en vía administrativa.

En caso de surgir un conflicto en el Seguro del Empleado, será sometido éste a arbitraje obligatorio ante el Tribunal Arbitral y una Junta Médica arbitral.

En caso de surgir el conflicto en la Caja de Beneficios Sociales del Pescador, será conocido y resuelto por un Comité Arbitral. Este Comité estará constituido por un representante de los pescadores y otro de los armadores designados por sus correspondientes delegaciones ante el Consejo Directivo, y por un tercer miembro designado por la Gerencia General, quien lo presidirá. Actuará como secretario un funcionario designado por la misma Gerencia.

#### REPUBLICA DOMINICANA.

En este seguro, las reclamaciones que pueden formular los empleadores y asegurados y las posibles controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la ley serán resueltas por el Consejo -

Directivo cuyas decisiones son susceptibles de recurso contencioso administrativo en la Sala correspondiente de la Suprema Corte.

Este país tiene su procedimiento de solución a los conflictos muy semejante a Panamá, en virtud de su Sala de contencioso-administrativo al de la Corte Suprema que ellos han creado.

#### VENEZUELA.

Las controversias que surjan de la Ley del Seguro Social y Reglamentos serán sustanciadas y decididas por los Tribunales del Trabajo, con arreglo a la Ley Orgánica de Tribunales y de procedimiento del trabajo.

#### URUGUAY.

Este país en cuanto a sus conflictos de seguridad social, tiene el doble recurso de revocación y reanudación ante el Organismo del seguro y del Poder Ejecutivo, respectivamente. (2)

Del estudio anterior podemos apreciar que la mayoría de los países resuelven los conflictos de seguridad social ante los Tribunales del Trabajo, los que ya hemos considerado no idóneos para resolver tales controversias. Sin embargo, este sistema se debe a que en principio el derecho de la seguridad social nacía dentro del derecho del trabajo, en virtud de los riesgos a los que estaba y está propenso el trabajador.

Sólo encontramos dos países que lo son Panamá y la República Dominicana, quienes tienen Salas de contencioso-adminis

(2). - Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Manual Interamericano de Instituciones de Seguridad Social, Secretaría General. - México, 1967.

trativo ante la Suprema Corte de Justicia, los demás resuelven sus conflictos ante los Tribunales de Trabajo.

## ESPAÑA

Los conflictos sobre seguridad social en España, están sujetos a un procedimiento especial establecido en los artículos 118 al 132 de la Ley de Seguridad Social, sobre procedimiento laboral.

Estas normas especiales regulan los conflictos en materia de seguridad social, sólo en algunos aspectos, pues en el resto se aplican las normas del proceso ordinario. Que viene a ser el proceso laboral.

Nos ocuparemos únicamente del procedimiento especial de la oposición en materia de seguridad social.

Así, las personas naturales jurídicas contra las que se haya iniciado procedimiento de ejecución por órgano competente de la seguridad social, podrá formular la demanda ante las magistraturas de trabajo, en oposición a la ejecución en el plazo de los 10 días siguientes de haber sido declaradas como embargables.

Con la demanda de oposición al apremio o embargo se acompañará copia para la entidad gestora que haya instado el procedimiento; también se unirá resguardo acreditativo de haber consignado en la cuenta corriente de la magistratura en el Banco de España, cantidad equivalente al 20% del importe total del débito reclamada. El importe de este depósito nunca podrá ser inferior a 500 pesetas. Los depósitos podrán substituirse por aval bancario de la totalidad del débito reclamada más su 20% en la forma prevista en la ley.

Una vez que la demanda con sus copias se encuentren en la magistratura junto con el resguardo, el magistrado la examinará y, si procede, la admitirá a trámite ordenando a la Agencia Ejecutiva que suspenda el procedimiento de apremio y que le remita los antecedentes relativos a la ejecución en trámite. Señalará la fecha de la celebración del acto de juicio dentro de los 10 días siguientes, ordenando que se cite a la entidad gestora, así como al demandante, a los que se les advertirá que deben concurrir con todos los medios de prueba y que en un término de 48 horas dictarán sentencia.

Contra la sentencia dictada por la magistratura, y siempre que el importe del descubierto en que se funde la oposición exceda de 10,000 pesetas, procederá únicamente el recurso de suplicación ante el Tribunal Central del Trabajo, que se anunciará y formalizará según lo previsto en el artículo, debiendo hacer para ello el depósito de la totalidad del descubierto impugnado, así como también de las doscientas cincuenta pesetas que establece el artículo 181 de la Ley.

En los procedimientos seguidos por prestaciones de vejez y pensiones y subsidios de invalidez y supervivencia, una vez que se dicte sentencia condenatoria a la constitución de pensiones y subsidios de seguridad social, se remitirá por la magistratura de trabajo, una copia certificada de ella a la entidad gestora o servicio común de la seguridad social competente. (3)

En este país también los Tribunales de Trabajo, conocen y resuelven los problemas de la Seguridad Social, con la única diferencia de que tienen un procedimiento especial. Como ya quedó establecido.

(3). - Arenas Egea Luis, Jausás Martí Agustín, Tratado Práctico de Seguridad Social, Tomo I, Edit. Bosch. Barcelona, España.

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

PRIMERA.- La expresión "seguridad social"

fué empleada por primera ocasión en un discurso pronunciado en 1819 por el Libertador de América, don Simón Bolívar, al declarar que "el sistema de gobierno más perfecto es el que produce mayor suma de felicidad, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".

SEGUNDA.- Conceptuamos a la seguridad so-

cial como el medio más eficaz para lograr el equilibrio económico y el bienestar familiar del ser humano, así como para la conservación de su propia dignidad, cuando por razones contrarias a su voluntad interrumpe sus labores por paros, enfermedad, accidentes, edad avanzada o fallecimiento; se le deben proporcionar prestaciones suficientes, eficaces y substanciales para el mantenimiento de su nivel de vida, elevado en su etapa productiva, comprendiendo esta prestación a todos los hombres que poblan el universo, liberándolos así de la miseria y de la insalubridad, para conducirlos a una vida más decorosa y justa, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y se acreciente, el valor físico, intelectual y moral de su población.

TERCERA.- Es fácil encontrar un sistema de

seguridad social en aquellas civilizaciones donde prevaleció la superioridad del más poderoso, aquellas civilizaciones donde un grupo dominara a las grandes masas. Sin embargo, haciendo una interpretación extensiva,

podemos encontrarnos con antecedentes generados por la misma condición humana, ya que eran los grupos dominantes lo que contaban con mayores medios de seguridad, en virtud de que por su propia situación eran ellos los que tenían el poder en sus manos y por lo mismo los medios relativos de seguridad eran dictados para favorecerles directamente a ellos mismos. Así, por ejemplo, encontramos indicios de seguridad social en distintos países como Egipto, China, Mesopotamia, Persia, Arabia, Israel, Grecia y Roma.

De lo anterior se advierte el hecho de que las normas de derecho social no son únicamente descriptivas de la época en que vivimos, aunque ésta es la de su mayor progreso, pues la idea de integración a la sociedad de los grupos menos poseídos es tan vieja como su disposición.

CUARTA.- Alemania abre el horizonte de los seguros sociales en el mundo, pudiéndosele denominar la Madre de los Seguros, siendo el Estado quien toma la dirección de ellos y en razón de las fallas del seguro voluntario se establece el seguro obligatorio bajo la administración del Estado, siguiendo la idea principal de Bismarck, en el sentido de que el plan de contribución económica fuera tripartita: Estado, patrones y obreros, para cubrir los riesgos.

Al sistema alemán se le pueden señalar tres etapas: primera, en 1883 el seguro de enfermedad; segunda, en 1884 el seguro de accidentes, y tercera etapa, en 1889 el seguro de invalidez y vejez, quedando protegidos sólo trabajadores asegurados de la industria. En 1911 se recopilaron estas disposiciones en el Código Federal de Seguros Socia-

les y se extendieron los beneficios legales al seguro de empleados y de supervivencia; después de la Primera Guerra Mundial en 1923, se promulgó la Ley del Seguro Social de los Mineros, y el 11 de agosto de 1927, con apoyo en la Constitución de Weiwer, se expide la Ley del Seguro Social contra el paro forzoso.

Con la aparición del manifiesto comunista se reaviva el sentimiento de la clase trabajadora y le hace mayor conciencia de los problemas que le son propios. Esto sirve como punto de partida para la aparición del desarrollo del derecho del trabajo y consecuentemente para legislar en materia de seguridad social.

QUINTA. - Si bien es cierto que cabe a Alemania el mérito de iniciar el seguro social, no menos importante resulta la política inglesa iniciada por Sir William Beveridge en el documento del 20 de noviembre de 1942, al que le llamó "Informe sobre el Seguro Social y sus Servicios Conexos", ya que inicia nuevos derroteros de mayor amplitud en la transformación de la sociedad, hacia un mundo donde el hombre encuentre mayor seguridad en la solución de sus problemas.

El Plan Beveridge plasma la idea del seguro social integral, o sea que debe estructurarse un sistema que cubra todos los riesgos que pueda sufrir el hombre en el transcurso de su existencia, es decir, con este plan se evoluciona el seguro social hacia la seguridad social definida por Beveridge "como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia", considerando que "la meta del plan de seguridad social es hacer innecesaria la indigencia en cualquier circunstancia". Según el mismo autor, la disminución de la indigencia equivale

a garantizar a cada ciudadano, a cambio de los servicios que preste, suficientes ingresos para su subsistencia, tanto cuando se esté trabajando como cuando no pueda hacerlo. El mismo Beveridge señala lo que él llama los males gigantes, que es necesario desterrar para lograr una mejor organización social, y que son: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la desocupación.

SEXTA - En la época prehispánica la seguridad social se manifestaba en: a) la propiedad de la tierra y el tributo; b) la educación; c) la artesanía y el comercio; y d) en las medicinas y hospitales.

En la época colonial, a través de los hospitales, casas de asilo para pobres y casas-hospicio para niños expósitos, fue donde se apreció mayormente la seguridad social.

En el movimiento insurgente encontramos también ideas de seguridad social, al exponer su concepto Morelos en el Congreso de Chilpancingo en 1813.

En 1824 el Gobierno mexicano se preocupa por pagar pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo.

El 20 de febrero de 1856 se promulga un decreto en el cual se concedían jubilaciones o compensaciones de \$12,00 mensuales a los empleados de Correos.

El 10 de abril de 1865 se establece la Junta Protectora de las Clases Menesterosas.

Del año de 1859 hasta 1904 los servicios asistenciales y de hospitalización tenían fines de caridad.

A partir de 1904 y hasta 1915, varias leyes de trabajo de los Estados hacían referencia a la seguridad social.

En el seno del Congreso de 1916 - 1917 se nombra una comisión para elaborar proyectos de reformas constitucionales que establezcan las bases para la legislación obrera. La exposición de motivos de ese proyecto de reformas, hace referencia al seguro social.

El 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conteniendo en su título sexto " el trabajo y la previsión social " y la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional consagra la expedición de la Ley del Seguro Social.

Después de esto, surge una serie de proyectos de ley para el seguro social, en los distintos períodos de gobierno, siendo hasta el régimen del General Manuel Avila Camacho cuando el 19 de enero de 1943 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social.

SEPTIMA. - Contamos hoy con instituciones de seguridad social de primer orden, como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Dirección General de Seguridad Social Militar y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, otorgando estas instituciones una serie de provechos y beneficios a los trabajadores, a quienes en momentos críticos de su vida le son sumamente necesarios y altamente amparables.

OCTAVA. - Los órganos que conocen de los conflictos del Instituto Mexicano del Seguro Social son: El Consejo Técnico

co del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, el Tribunal Fiscal de la Federación y el Poder Judicial Federal.

NOVENA. - En la fracción XX del apartado a) del artículo 123 de la Constitución General de la República, se establece la competencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, expresando textualmente que " las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno ".

El recurso de inconformidad es absolutamente administrativo, se plantea ante el Consejo Técnico, que viene a ser un órgano de la propia autoridad que ha emitido la resolución impugnada.

Por disposición del artículo 134 de la Ley del Seguro Social, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es competente para conocer y resolver las controversias que entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto se presenten, siempre y cuando aquellos hubieran agotado previamente el recurso de inconformidad ante el Consejo Técnico al que hemos hecho referencia, y en caso de no agotarse el recurso, se sobresee la acción.

DECIMA. - En relación al Tribunal Fiscal de la Federación, la Suprema Corte de Justicia define la competencia en asuntos de seguridad social, en función de lo establecido por el artículo 135 de la Ley del Seguro Social y lo dispuesto por la legislación tributaria.

Si bien es cierto que el máximo Tribunal del país

ha establecido en los anteriores términos, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, también lo es que el criterio que sobre el particular ha sustentado no ha sido, hasta ahora, uniforme, en razón de que en tanto en algunas ejecutorias ha sostenido que el Tribunal Fiscal es competente para conocer de todas las controversias fiscales que tengan su origen en la aplicación del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, en cambio en otras ha afirmado que el Tribunal Fiscal sólo tiene competencia para resolver aquellos conflictos que deriven del procedimiento relativo a obtener el pago de las cuotas, pero no a los que dimanen de la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para aplicar y distribuir tales cuotas.

Considero que el Tribunal Fiscal de la Federación tampoco ha logrado definir con precisión su alcance competencial, y así existen precedentes que ponen de manifiesto la amplitud de su competencia para conocer de toda controversia relacionada con el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, como otros que la circunscriben, y únicamente aquellos casos que entrañen violaciones cometidas, precisamente, en el procedimiento económico-coactivo.

Asimismo, manifestamos también la ausencia absoluta de un criterio uniforme sobre el grado de amplitud que tiene la competencia del Tribunal Fiscal tratándose del Seguro Social.

En relación al Poder Judicial Federal este conocerá en última instancia de los conflictos de la Seguridad Social.

DECIMA PRIMERA. - En virtud de todo lo expuesto, puede concluirse que ni la jurisdicción laboral que ejerce la Junta

Federal de Conciliación y Arbitraje, por una parte, ni la jurisdicción fiscal que corre a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, son jurisdicciones adecuadas para resolver las controversias que entre los patrones, asegurados y sus beneficiarios, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, se suscitan con motivo de la aplicación de la Ley del Seguro Social.

DECIMA SEGUNDA. - El artículo 134 de la Ley del Seguro Social otorga la competencia a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer y resolver los conflictos que surgieran entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto, lo cual calificamos de poco afortunado, en virtud de que, en primer término, esta competencia debe emanar de la ley fundamental y no de una ley reglamentaria.

En segundo lugar, la fracción XX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional es clara y terminante al establecer que las Juntas de Conciliación y Arbitraje tienen como cometido especial y exclusivo, el decidir las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo. Pues bien, cuando dichas autoridades jurisdiccionales conocen y deciden sobre cualquier controversia entre un asegurado o sus beneficiarios y el Instituto Mexicano del Seguro Social, derivada de las prestaciones que la Ley del Seguro Social otorga, evidentemente no está decidiendo ningún conflicto entre el capital y el trabajo, razón por demás suficiente para concluir que en tales supuestos la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, contra lo que establece el artículo 134 de la Ley del Seguro Social, carece de competencia y jurisdicción en lo absoluto.

En tercer lugar, las Juntas de Conciliación y Ar -

bitraje están compuestos por representantes del sector estatal, patronal y obrero, careciendo por completo de la representación de un organismo asegurador, como lo es en este caso concreto el Seguro Social.

En cuarto lugar, las Juntas de Conciliación y Arbitraje son órganos jurisdiccionales especializados en la aplicación del Derecho del Trabajo, resultando por ello también Tribunales no idóneos, en virtud de la no especialización en la materia de seguridad social.

DECIMA TERCERA. - En razón de lo mencionado por la décima segunda conclusión, proponemos la creación del Tribunal especializado de la Seguridad Social, mismo que tendrá los siguientes lineamientos:

Conocer en primera instancia de controversias administrativas, una vez agotado el recurso de inconformidad, admitiendo el escrito inicial de demanda así como las pruebas que ofrezcan las partes, y previo desahogo de las mismas el Tribunal procederá a resolver sobre los puntos de la litis.

El fallo de la autoridad en cuestión será apelable ante un órgano tripartito, quien revisará sumariamente dicha resolución, revocándola, modificándola o reformándola.

Una vez agotada esta instancia y contra el fallo emitido por el órgano tripartito, podrá recurrirse al amparo o a la revisión, según la parte que se inconforme.

La competencia del Tribunal especializado de la Seguridad Social sería la misma que actualmente tiene el Tribunal Fiscal de la Federación, con base en lo preceptuado por el artículo 135 de la Ley del Seguro Social y sus correlativos de la - - - - -

Ley Fiscal de la Federación.

DECIMA CUARTA. - Debe tomarse en cuenta que las principales instituciones de seguridad social en México son organismos de la administración pública federal, razón por la cual el Tribunal de Seguridad Social debe ser de la jurisdicción administrativa, o como también se les denomina, de lo contencioso administrativo.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, es claro que el fundamento constitucional de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en materia de seguridad social, se encuentra en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 Constitucional, mismo que dispone que las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

DECIMA QUINTA. - Con la creación de la Sala de Seguridad Social ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se vendría a culminar con el procedimiento administrativo, ante el Tribunal de la materia.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Arenas Egea, Luis y Jausás Martí, Agustín.  
Tratado Práctico de Seguridad Social.
- 2.- Beveridge, William Sir  
El Seguro Social y sus Servicios Conexos.
- 3.- Borrajo Da Cruz.  
Estudios Jurídicos de Previsión Social.
- 4.- Burgoa, Ignacio.  
El Juicio de Amparo.
- 5.- Cámara de Senadores.  
Estudio del Congreso de Anáhuac.
- 6.- Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.  
Manual Interamericano de Instituciones de Seguridad Social.
- 7.- Cardini, Miguel Angel.  
Derecho de la Seguridad Social.
- 8.- Cueva, Mario de la  
Derecho del Trabajo, Tomos I y II

9. - Etala, Juan José.

Derecho de la Seguridad Social

10. - García Cruz, Miguel.

La Seguridad Social.

11. - García Cruz, Miguel.

Evolución Mexicana de la Seguridad Social.

12. - García Cruz, Miguel.

México, 50 Años de Revolución.

13. - García Oviedo, Carlos.

Tratado Elemental de Derecho Social.

14. - González Díaz Lombardo, Francisco.

Cursillo de Seguridad Social Mexicana.

15. - Huerta Maldonado, Miguel.

Ley del Seguro Social y sus Reformas.

16. - Instituto Mexicano del Seguro Social.

• México y la Seguridad Social, Tomo I.

17. - Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ley del Seguro Social.

18. - Instituto Mexicano del Seguro Social.

Antecedentes de la Ley del Seguro Social.

19. - Instituto Mexicano del Seguro Social.

Apuntes de la Ley del Seguro Social y sus Reformas. 1943 - 1972

20. - Lamas, Adolfo.

Seguridad Social en la Nueva España.

21. - México a Tráves de su Constitución.

Derechos del Pueblo Mexicano.

22. - Míngara J. y San Martín.

La Seguridad Social en el Plan Beveridge.

23. - Males, Ricardo.

Historia de la Previsión Social en Latinoamérica.

24. - Olivera Toro, Jorge.

Manual de Derecho Administrativo.

25. - Pérez Leñero, José.

Fundamento de la Seguridad Social.

26. - Pérez Leñero, José.

Sociedad y Seguridad Social.

27. - Quiroz, Bernaldo.

Apuntes de Seguridad Social.

28. - Ramos Alvarez, O.G.

Revista Mexicana del Trabajo.

29. - Recaséns Siches, Luis.

Tratado de Sociología.

30. - Schueinitz, Kant.

Inglaterra hacia la Seguridad Social.

31. - Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge.

Nueva Ley Federal del Trabajo.

32. - Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge.

Nueva Legislación de Amparo.

33. - Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge.

Ley Federal del Trabajo Burocrático.

34. - Welter, Arnold.

Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

35. - Diarios Oficiales de la Federación.

ORDENAMIENTOS CONSULTADOS

1. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. - Nueva Ley Federal del Trabajo.
3. - Ley del Seguro Social.
4. - Código Fiscal de la Federación.
5. - Nueva Legislación de Amparo.
6. - Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
7. - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
8. - Legislación Federal del Trabajo Burocrático.
9. - Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
10. - Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
11. - Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social.