

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL SEGURO SOCIAL Y SU APLICACION CONTEM-
PLADA A TRAVES DE LA TEORIA INTEGRAL**

T E S I S

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

**P R E S E N T A:
MANUEL MORENO ZUÑIGA**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES

A MI ESPOSA

Y A MIS HIJOS

AL DR. ALBERTO TRUEBA URBINA,
Con respeto y admiración.

AL LIC. JOSE FLORENTINO MIRANDA H.,
por su valiosa cooperación.

A MI ESCUELA Y MAESTROS

Con mi eterno agradecimiento.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS

Con sincero afecto.

CON MERECIDO AGRADECIMIENTO A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO Y EN ESPECIAL A MI QUERI-
DA FACULTAD DE DERECHO.

INDICE

	Pág.
CAPITULO I DE LA CONQUISTA AL MEXICO INDEPENDIENTE	1
CAPITULO II CONSTITUCIONALIDAD DEL SEGURO SOCIAL	41
CAPITULO III EL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO	56
CAPITULO IV FINANCIAMIENTO DEL SEGURO SOCIAL	65
CAPITULO V EL SEGURO SOCIAL Y SU APLICACION - CONTEMPLADA A TRAVES DE LA TEORIA- INTEGRAL	72
CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFIA	90

CAPITULO I

DE LA CONQUISTA AL MEXICO INDEPENDIENTE.

VIRREINATO.

Desde antes de la conquista había lo que hoy es Seguridad Social, no precisamente a un nivel institucional y técnico, pero sí encaminada a ayudar al desvalido en momentos críticos.

Al buscar el origen y evolución de la seguridad social en nuestro medio, encontramos - que la organización social y económica de los pueblos autóctonos influyó en las características de la ayuda colectiva que se practicó en ellos. Los habitantes se diferenciaban entre sí por su rango y actividades, en grupos de señores o nobles, sacerdotes, guerreros, comerciantes, artesanos, agricultores y siervos; no había asalariados y ni clase obrera en el sentido de su denotación moderna; tampoco moneda propiamente dicha y las transacciones comerciales se hacían por lo general a base de trueque. La agricultura era la principal fuente de productos para el sustento de la población y el aprovechamiento de la tierra era comunal, como

en el calputlalli, el tlalmilli y el altepetlalli de los aztecas. En otros trabajos se utilizaban prisioneros de guerra. Por estas particularidades de su forma de vivir, dichos pueblos no tenían ni necesitaban un sistema de seguridad social del tipo adoptado en el siglo XX, - que funciona de manera preponderante para protección de los trabajadores remunerados. En -- cambio, había otra clase de seguridad social, - de previsión colectiva, consistente en el almacenamiento de víveres para distribuirlos entre los pueblos en épocas de hambre, originada por guerras, pestes, sequías o inundaciones de los pueblos sometidos, y en casos extraordinarios por aportaciones de emergencia. Sabido es que Netzahualcoyotl tenía bien organizado un servicio de esta especie y abastecidos géneros de - graneros al mismo destinados. Conocida es también la ayuda que proporcionó, junto con el -- rey de Tlacopan, a Moctezuma, entre los años - 1452 a 1454, suministrándole maíz para su reparto entre los mexicas, víctimas del hambre - que sobrevino después de un período de sequía precedido de inundaciones.

A partir de la conquista, primer momento de la dominación española, que tanta influencia tuvo en algunas instituciones, destacan en la Nueva España, entre los métodos asistencia-

les, las cajas de comunidades indígenas, a las que algunos autores atribuyen origen mexicano, sin desconocerles notoria influencia española, las cofradías religiosas y los gremios de trabajadores artesanales e industriales. Se dice que la asistencia y previsión durante el vi- - rreinato se sustentó en estas instituciones, - que fueron pilares que se fortalecieron en la medida que la esclavitud, el rescate y la enco- mienda fueron perdiendo fuerza. Una que no tu- vo mayor trascendencia fue la de los pósitos, - contemporánea de aquellas, pero que no debe pa- sar desapercibida aunque no haya tomado auge. - Es a partir de la segunda mitad del siglo - -- XVIII, con la aparición de los montes de pie- - dad cuando por primera vez se establecen verda- deros centros de seguridad social.

"Las comunidades indígenas, comenta Adol- fo Lamas (1), también fueron conocidas bajo el nombre de cajas de censo, y la legislación de Indias las denominaba, indistintamente, cajas de censo o comunidades indígenas; aunque con - frecuencia las llamó bienes de comunidad, ha- - ciendo referencia a la forma en que aquellas ca- jas se constituían, es decir, con los fondos - de las comunidades de los distintos pueblos, - provenientes sólo de aportaciones de los mexi- canos. Por estos mismos, y según aparece en --

todas sus operaciones, dichas cajas servían exclusivamente a la comunidad mexicana. Los encomenderos y otros españoles que poseían bienes, gozaban de beneficios derivados de una situación privilegiada y dominante, no necesitaban de instituciones semejantes a las mencionadas".

La finalidad de estas comunidades fue la de formar un fondo común con los ahorros de -- los pueblos, dedicado a la atención de sus propias necesidades, especialmente las de caracter municipal y culto religioso, así como las de enseñanza; al cuidado y curación de los enfermos; a la previsión para ancianos y desvalidos. Así lo podemos inferir de la legislación que hubo acerca de las comunidades indígenas.- La ley II, título IV del Libro VI de la Novísima recopilación, señalaba: "en las cajas de comunidad han de entrar todos los bienes del - - cuerpo y la collación de indios de cada pueblo tuvieren para que de allí se gaste lo preciso en beneficio común de todos". Por otro lado, - Felipe II promulgó en 1565 la Ley XIV del título IV de la misma recopilación, haciendo resaltar en ella que "se ha de gastar la planta que resultare de los bienes, censos y rentas de la comunidad solamente en lo que se dirige al descanso y alivio de los indios y convirtiere en su provecho y utilidad".

Con toda claridad, Carmelo Viñas y Mey, en su obra titulada "El Estatuto Obrero Indígena en la Colonización Española" (2), precisa - cuáles fueron las funciones de esa institución diciendo que el uso de los fondos en beneficio común de los indígenas era el siguiente: "El - sostenimiento de sus hospitales, de sus bienes de pobres, con cuyo nombre, cual es sabido, se entendía el auxilio a viudas, huérfanos, enfermos, inválidos, etc.; para ayudar a sufragar - los gastos en las misiones, casas de reclusión y demás elementos para la conversión, sostenimiento de seminarios y colegios para hijos de caciques; para permitirles realizar, sin detrimento de sus bienes en el pago de tributo y, - en general, para que fuese ayuda, socorro y -- alivio en sus restantes necesidades".

El fondo patrimonial de las cajas de comunidades indígenas se constituyó en un principio con las tierras que les dotó la corona y - con aportaciones en dinero. A virtud de modificaciones establecidas por Felipe II motivadas por la imposibilidad de los mexicanos de entregar sus aportaciones en dinero efectivo, y para facilitarles el pago de las mismas, se les autorizó para que las cubrieran con bienes - - agrícolas o pecuarios, con las rentas obtenidas del arrendamiento de sus tierras o con el

producto de la venta de sus animales.

Esta institución duró prácticamente todo el tiempo de la dominación, pues al iniciarse el movimiento de Independencia cayó en desuso, y para la consumación de ésta había desaparecido casi totalmente.

Las cofradías, también llamadas con posterioridad Hermandades de Socorro, se organizaron en la Nueva España ante la necesidad que veía la Iglesia de crear instituciones de asistencia y de previsión, para cubrir riesgos eventuales de la familia. Eran asociaciones que para asistirse mutuamente, formaban grupos de vecinos o personas vinculadas al grupo o gremio. Su fondo se obtenía a base de cuotas, multas y otras diversas formas de aportación como pagos en especie, prestaciones de trabajo, donaciones y legados. Es oportuno mencionar el legado que dejó Hernán Cortés en favor de la Cofradía de Nuestra Señora en 1547, en el que le asignó determinados fondos. También en muchos puertos se hizo obligatorio el pago de un canon por parte de las tripulaciones, proporcional a la ganancia obtenida que se destinaba para el sostenimiento de hospitales.

Genaro Estrada, en su introducción a las ordenanzas de Gremios de la Nueva España,-

(3), dice lo siguiente acerca de las cofradías mexicanas: "los artesanos estaban agrupados -- por la religión en cofradías y por la ley en gremios. Las cofradías eran las sociedades espontáneas que la fe mantenía unidas por el culto; los gremios, las clasificaciones de oficios que las leyes establecían para reglamentar la producción y los impuestos respectivos. Cada oficio tenía su cofradía; cada cofradía -- su santo patrono; las había de albañiles, panaderos, sastres, y aún de individuos que desempeñaban profesiones liberales y empleos de gobierno. Los gremios eran más numerosos todavía como que no hubo oficio, por insignificante -- que fuera, que la ley no clasificara y diera -- reglamento por medio de ordenanzas".

Los primeros datos que se tienen de las cofradías se encuentran en el relato de la actividad de la Iglesia. Los autores coinciden -- en señalarla como la más antigua creadora de -- centros de beneficencia en la Nueva España. -- Por otra parte, hay que recordar la fundación del hospital de Jesús Nazareno de Nuestra Señora que todavía existe, del cual habló Hernán -- Cortés en sus ordenanzas, formuladas en 1529 y al que dejó un legado deduciéndose de todo -- ello que Cortés fue su fundador. Después de es -- te hospital se establecieron muchos otros en --

la Nueva España, auspiciados por la Iglesia, - sostenidos por la caridad y por las cofradías; algunos de estos hospitales se dedicaron exclusivamente a la atención de los mexicanos, otros a la de los españoles.

Las cofradías eran instituciones de asistencia y- previsión cuyos beneficios recibían sus propios miembros y en segundo término los familiares que de ellos dependían. Dichos beneficios consistían en lo siguiente:

Mantenimiento de hospitales o sitios de asistencia médica;

Ayuda económica para casos de enfermedad y vejez;

Ayuda técnica y comercial en determinados negocios;

Ayuda económica familiar en casos de fallecimiento del padre de familia.

Otras formas de ayuda referidas a necesidades temporales o calamidades pasajeras.

Por supuesto, esta lista variaba y podía ser más extensa o más restringida en cada cofradía.

Un tercer grupo de instituciones de previsión y asistencia en la colonia era el de los pósitos con funciones confusas y variables,

máxime que en los últimos tiempos del período de dominación se mezclaron con otra institución muy semejante, que fue la Alhóndiga.

Los pósitos fueron traídos de España, -- donde tuvieron gran éxito, su finalidad era el almacenamiento de granos, para prestarlos a -- los agricultores en la siembra de sus tierras y para la atención de sus necesidades en épocas de escasez, y también para ayudar al caminante, que a su paso por los pueblos requería alimento.

Esta organización fue seguramente el primer sistema de mutualidad crediticia en la Nueva España, que permitió la acumulación de bienes a fin de resolver los problemas naturales de la actividad agrícola; pero no consiguió -- echar raíces ni pasó de la categoría de tentativa.

Se dice que la mira primordial del pósito en un principio fue la de socorrer al viajero, proporcionándole pan a buen precio; ésto -- pasó a un segundo plano con el trascurso del -- tiempo, quedando tal institución con carácter previsorio, sostenida por créditos mutualistas para beneficio de los propios agricultores.

El último, a la vez que el más importante género de instituciones asistenciales de la

Nueva España, fue el de los Montes de Piedad, nacidos en el siglo XVIII, cuyos servicios -- eran como una continuación de los años que antes habían venido prestando los gremios y cofradías.

Los montes de piedad tuvieron fines muy variados, su objetivo fundamental fue asegurar a la esposa e hijos, en caso de muerte del jefe de familia; este seguro se fue ampliando a los casos de vejez y enfermedad así como al de invalidez, adquiriendo dichas instituciones un verdadero sentido de seguridad social.

"La vida de los montepíos, nos señala -- Adolfo Lamas (4), surge cuando la legislación española se hace extensiva a las colonias de ultramar en cuanto a los servicios y beneficios de instituciones españolas similares. Se ordenó que funcionaran cuatro diferentes montepíos en cada uno de los virreinos de América y se les dotó de autonomía jurídica e independencia económica".

Tanto la legislación española como la colonia en materia de previsión se encontraban -- por lo general dentro de un marco rígido de -- instituciones casuísticas, respecto a zonas o lugares de influencia y de trabajo, así como -- de grupos gremiales específicos.

Los primeros en tener goce de esta clase de instituciones fueron los militares y más -- tarde los demás funcionarios públicos de cierta jerarquía, no llegando este servicio a las grandes masas de población campesina o al arte sanado, en lo cual radica una diferencia con las cofradías, que se formaron por la Iglesia y por grupos gremiales para resolver el proble ma asistencial de la población de muy bajos y eventuales ingresos. La exclusividad de los mon tepíos para grupos burocráticos de ingresos -- más altos y regulares, influyó en el éxito que alcanzaron en su ámbito geográfico. Se estableie cieron el montepío militar, el montepío ultra mar, el sacro y el real monte de Piedad de las Animas y el montepío de los empleados en las escribanías de cámara de las reales audiencias y en otras reales oficinas.

El Montepío Militar fue creado en España por Carlos III el 20 de abril de 1761, con el propósito de evitar "el lastimoso estado de in digencia a que por lo común quedaban reducidas las viudas e hijos de los oficiales militares de todas las clases", y se propagó a la América por Real Orden de 20 de septiembre de 1761, así que además del que operaba en la Península Ibérica, funcionaban otros similares en los -- cuatro virreinos de ultramar.

El capítulo V del Nuevo Reglamento del Montepío Militar mencionaba en trece artículos los recursos de que esta Institución podía disponer, incluyendo seis mil doblones con cargo al Real Erario; tres mesadas de sueldo de los afiliados que falleciesen, con cargo al servicio de guerra, etc. En el capítulo VII -- quedaban encuadrados los beneficiarios de este monte, entre los que se contaban los oficiales generales de la planta mayor del ejército de España e Indias, los gobernadores y corregidores de las órdenes militares, los que tenían destinos políticos o de cualquier otra clase en España y las Indias, etc. El capítulo VIII señalaba como personas con derecho a la pensión del Montepío a las viudas, a los huérfanos y a las madres de los oficiales y ministros.

El Montepío de Ultramar, cuyo verdadero nombre era Montepío de Ministros de Audiencia, Tribunales de Cuenta y Oficios de Real Hacienda, era una derivación del Montepío de Ministros creado por Carlos III en 1763; se previó para Nueva España en 1765, pero hasta el 7 de febrero de 1770 se formuló el reglamento que le permitió funcionar.

Se dispuso la fundación de estos

píos en Nueva España, Perú y Nuevo Reino de -- Granada. Sus fondos se integraban con lo si- - guiente: una única mesada del sueldo íntegro - de todas las clases de ministros y empleados; una renta de tres mil pesos considerada sobre las vacantes mayores de los arzobispados y - - obispados; el importe de dos mesadas de todas las plazas o empleos que vacasen por muerte, - etc. Se consideraban beneficiarios a los oido- res, fiscales y alcaldes del crimen de la Real Audiencia, a los contadores mayores y a los or- denadores, así como a los tres oficiales de -- las cajas matrices y a todos los demás del dis- trito del virreinato.

De conformidad con el artículo I del ca- pítulo segundo, tenían derecho a las prestacio- nes las viudas o pupilos, con una pensión cal- culada en la cuarta parte del sueldo de que go- zaban sus maridos o padres. La dirección y ma- nejo de este montepío quedó en manos de cuatro ministros, que eran nombrados a voluntad del - Virrey de Nueva España.

El Sacro y Real Monte de Piedad de las - Animas, a diferencia de los montepíos de Ultra- mar y Militar, sólo se estableció en México -- sin sucursales en el interior de la Nueva Espa- ña o en otros virreinos. Este montepío no --

como Monte de Piedad de Crédito; también difería de los otros dos en que era de carácter -- privado, es decir, operaba con apoyo del go- - bierno, pero era independiente en cuanto a su dirección; su único fondo era la cantidad de - trescientos mil pesos que su creador Pedro Romero de Terreros le había asignado.

El montepío de los empleados de las es-- cribanías de Cámara de las Reales Audiencias y en otras Reales Oficinas, fue creado por Real Cédula emitida por Carlos III el 10 de mayo de 1776, expidiéndose su reglamento en 1784.

La finalidad de este monte consistió en dar asistencia y servicio de pensiones a los - empleados de menor jerarquía de la administra- ción pública, como eran los funcionarios de la Real Audiencia y la Sala del Crimen, de las Ca- jas Reales, de la Real Casa de Moneda y de las Aduanas de México,, no pudiendo estar los que - por grado o carácter correspondieran al Montepío Militar o al de Ultramar.

Entre los otros recursos para crear su - fondo de pensiones, se comprendía: el importe de una única mesada que les sería descontada a dichos empleados durante doce meses, el importe de tres mesadas de las plazas que quedaran vacantes por muerte, etc.

Cuando se había cubierto por el afiliado un año o más de descuentos, tenían derecho a pensión sus familiares, en el siguiente orden:

1. Las madres, cuando no hubiera esposa o hijos.
2. Las viudas mientras no se casaran.
3. Los hijos cuando fueran del mismo matrimonio.

Mucho se ha especulado acerca de si las cajas de comunidades indígenas, pósitos y montes de piedad constituyen organismos de seguridad social, pues algunos autores advierten que se establecieron exclusivamente para grupos -- privilegiados o especiales y además dieron ocasión a muchos fraudes y saqueos, por lo que no se les puede reconocer la categoría de Institutos de Seguridad Social; pero atreviéndonos a disentir de esta idea, la canalizamos en distinto enfoque, apoyándonos en Alfonso Herrera Gutiérrez (5), que comenta: "Los antecedentes del Seguro Social con las características que le son peculiares, no se encuentran sino hasta épocas muy modernas, dado el corto espacio de tiempo en que éste se ha desarrollado. Sin embargo, no por ello su origen es reciente, pues ha emanado de otras instituciones que aunque - con rasgos diferentes, han constituido los gér

menes que en el transcurso del tiempo se han desarrollado. Dichas instituciones representan los primeros esfuerzos dirigidos a prevenir los diversos riesgos a que el hombre está expuesto y ponen de relieve la necesidad que éste siempre ha tenido de un sistema de protección que lo ponga a cubierto de inseguridad".

En efecto, si bien estos organismos no tuvieron un desarrollo completo no se les puede negar su calidad embrionaria de instituciones de seguridad social, pues en la concepción más simplista, ésta debe comprenderse como "la protección permanente que asegura la satisfacción de necesidades vitales de cualquier sujeto" (6); o dicho de otra manera, a la Seguridad Social atañe la atención de las necesidades del ser humano frente a las múltiples contingencias de su vida individual y familiar, que implican daño a la salud y riesgos de otra naturaleza.

Aunque no se logró el equilibrio entre los indígenas y el medio socio-económico que los conquistadores les impusieron fue muy meritoria la obra de los misioneros y sus protecciones humanitarias con los indios, así como la generosa ayuda de los gremios y cofradías. Cabe recordar a Don Vasco de Quiroga, quien procuró entre los purépechas o tarascos que ningun

na persona padeciera por sus necesidades y -- que todos tuvieran participación en los bienes de los demás, como miembros de una misma comunidad.

MEXICO INDEPENDIENTE.

Ya iniciada la guerra de Independencia con el grito del Padre Hidalgo en Dolores, -- describe el Ing. Miguel García Cruz (7) - el caudillo Don José Ma. Morelos y Pavón exponía una clara proyección en los 23 puntos de los "Sentimientos de la Nación", de la necesidad de una Seguridad Social. En este mensaje dirigido al Congreso de Chilpancingo, el 14 de Septiembre de 1813, puntualizaba: "Como la -- buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que - obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore -- sus costumbres, alejando la ignorancia". Es importante señalar la preocupación por la pobreza que imperaba en aquel tiempo y para remedio de tal situación, se encontró la adecuación de un movimiento nivelador hasta la - Revolución Mexicana

No es sino con posterioridad a la constitución política mexicana del 4 de Octubre de

1824, cuando empezaron a dictar disposiciones tendientes a proteger al ser humano y a su --
aseguramiento. Haremos de ellas a continua--
ción una referencia cronológica.

El 11 de Noviembre de 1829, el Gobierno de la República expidió un decreto obligando al Estado a pagar pensiones a los funciona--
rios del Poder Ejecutivo de Justicia y de Hacienda. Con ello dejaban a un lado el sistema de montepíos coloniales, que venían operando como hemos visto, desde la segunda mitad del siglo XVIII y que resultaban obsoletos e inadecuados. Algunos subsistieron con un carácter puramente crediticio, a la manera de la Fundación de Romero de Terreros.

El 3 de Septiembre de 1832 se reformó la ley, para extender a las madres de los trabajadores en los servicios públicos estos beneficios.

El 12 de febrero de 1834, por Decreto Especial, se derramó el derecho de pensión por vejez a los cónsules mexicanos introduciéndose a la vez la modalidad de pensionarlos por invalidez.

El 17 de febrero de 1837 se expidió una ley que permitía en casos de excepción que se elevaran las pensiones al cien por ciento del

salario, pero sólo se concedían éstas por --
avanzada vejez o invalidez absoluta.

El 20 de febrero de 1856 se promulgó un decreto del Gobierno Federal ya en los ideales del Plan de Ayutla, concediendo jubilaciones o compensaciones de doce pesos mensuales a los trabajadores de los caminos, que continuamente eran asaltados y que siempre estaban sujetos a grandes peligros.

Por último, la fracción XXVI del artículo 72 de la Constitución Política de 1857, -- consignó facultades al Congreso Federal para conceder premios y recompensas a quienes hubieran prestado servicios a la nación o a la humanidad.

El Ing. Miguel García Cruz nos comenta -- que casi durante todo el siglo XIX, México se vió angustiado por los continuos enfrentamientos, ya fueran asonadas, cuartelazos o rebeliones, que se iban sucediendo conforme se -- ajustaba la integración política y social; -- que esta situación generó un grave estado de insuficiencia económica del Erario Público -- que lo incapacitó para cumplir la legislación que había en materia de previsión social; añade que durante el porfiriato, las medidas protectoras del trabajo fueron nulas e inoperantes.

En la misma forma el maestro Alfonso -- Teja Zabre (8) al hablar de los antecedentes políticos y sociales de la Revolución Mexicana, conviene en que las fórmulas del porfirismo eran la paz, el orden y el progreso, más - todo esto redundaba sólo en beneficio de las clases privilegiadas, por lo que el progreso, la educación y la cultura no llegaban a la inmensa mayoría de la población,

La política de conciliación que se puso en práctica favoreció a las clases dominantes que eran el clero y los grandes propietarios, pero fue un paso atrás en el avance de la política reformista, pues las leyes de Reforma fueron burladas por las familias encumbradas, que contaban con la benevolencia del Gobierno. Se acabó con la propiedad de las comunidades indígenas. A las clases acomodadas antiguas, se agregaron nuevos grupos de privilegiados. La protección decidida a los capitalistas extranjeros formó una casta de favorecidos, perjudicando al proletariado con un -- sistema de explotación, agravando ésta la circunstancia de que el capital seguía siendo extranjero, mientras la fuerza del trabajo era nacional. Todas estas causas y otras más impelieron al pueblo a la Revolución.

ETAPA REVOLUCIONARIA.

La inconformidad de los grupos obreros-- dentro de las sociedades industriales y las teorías revolucionarias, los incitaron a combatir la explotación de que eran víctimas. -- Frente a esta inquietud y a la sublevación de las clases laborantes, las grandes naciones - del Siglo XIX pretendieron reprimir la acción política de los trabajadores, pero posteriormente promulgaron las primeras leyes modernas de protección al trabajo humano, y ya vimos - que por primera vez en Alemania con el canciller Bismarck, se pusieron en vigor leyes que originaron los seguros sociales, casi con las características actuales.

En México la ideología revolucionaria se hizo patente ante la dictadura porfirista; -- desde las primeras manifestaciones y luchas - contra ésta, y, posteriormente, con el triunfo y la aplicación de los principios de esta ideología, se han venido definiendo y consolidando los derechos del trabajo y de la seguridad social. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1817 es la obra fundamental de la Revolución, en el orden político, jurídico e institucional y el artículo 123 -- del mismo, la base de la seguridad social moderna en México.

Analicemos la evolución de ésta desde el comienzo de la presente centuria.

El 30 de Abril de 1904, José Vicente Villadas, en el Estado de México inició una tímida reforma en beneficio de los trabajadores. El decreto No. 46, en su artículo 3o. y 4o.,- decía que cuando los trabajadores "sufran algún accidente que les cause la muerte o alguna lesión o enfermedad que les impida trabajar, la empresa o negociación que reciba sus servicios, estará obligada a pagar sin perjuicio del salario que debieran devengar por causa del trabajo, los gastos que originen la enfermedad y la inhumación en su caso, ministrando además, a la familia que depende del fallecido un auxilio igual al importe de 15 -- días de salario"..... "Si el jefe de la empresa o negociación ha instituido un hospital con su correspondiente servicio médico y farmacéutico, tendrá derecho el obrero lesionado a ser curado en dicho hospital; también podrá permitírsele que se cure a domicilio y -- tendrá derecho a escoger al médico que se encargue de la curación" (9). Por supuesto, el empresario debía pagar la estancia del obrero en el hospital.

El Dr. Alberto Trueba Urbina (10) nos reproduce en su obra "El Nuevo Derecho del --

Trabajo", la primera proclama de Ricardo Flores Magón, que al frente de muchos más estaba contra el régimen de Porfirio Díaz. La acción política y propaganda de Flores Magón revelaba una preocupación por el mejoramiento de campesinos y obreros. El documento de mayor significación fue el programa y manifiesto a la Nación mexicana de la junta organizadora del partido liberal mexicano en San Luis Missouri el 10. de julio de 1906, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, en unión de otras personas. Fue el primer mensaje dirigido a los obreros mexicanos en que se reclamaba una legislación del trabajo y del derecho social y en su punto 27 dice: "Obligar a los patrones a pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo".

En el Estado de Nuevo León el 9 de -
Noviembre de 1906, apareció una ley sobre Accidentes de Trabajo de Bernardo Reyes, en la que se procuraba evitar mediante una rudimentaria legislación laboral, los problemas de las familias de obreros en la derivación de los riesgos profesionales.

Rodolfo Reyes presentó al ministerio de Fomento el 19 de febrero de 1907, un proyecto de Ley Minera, en cuyo capítulo IX aparecen diversas medidas protectoras de los trabajadores y de sus familiares, quienes serían in

demnizados en caso de ocurrir algún siniestro.

En la compilación que hizo el Ing. Miguel García Cruz (11) señala que el 10. de -- abril de 1909, el partido demócrata, dirigido por Benito Juárez Maza, publicó su manifiesto político, donde se comprometía a la expedi- - ción de leyes sobre accidentes del trabajo y de disposiciones que permitieran hacer efecti- - va la responsabilidad de las empresas en caso de accidente.

El 25 de abril de 1910, Don Francisco I. Madero, al protestar como candidato al Partido Anti-Reeleccionista, declaró: "Haré que se presenten las iniciativas de ley convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, minas o en la agricultura, o bien pensionando a sus familiares, cuando éstos pierdan la vida en servicio de alguna empresa".

Los diputados Pablo Prida y Alcérreca, - en septiembre de 1911 publicaron en el boletín del Departamento de Trabajo, números 18 y 19, su iniciativa de Ley contra los accidentes de trabajo.

En diciembre de 1912, Don Francisco I. - Madero, siendo ya presidente de la República, ordenó a Abraham González y a Federico Gonzá-

lez, secretario y subsecretario de Gobernación que formularan las bases generales para una -- ley obrera.

Eduardo J. Correa y Ramón Morales diputados por Aguascalientes presentaron el 27 de mayo de 1913, un proyecto de lo que proponía la-creación de una caja de riesgos profesionales- a cargo de los patrones, la cual contraería -- con las compañías de seguros mediante una se--rie de pólizas que garantizarían el pago de -- las indemnizaciones, el proyecto consideraba - la intervención directa del Estado en calidad- de administrador.

El 17 de septiembre de 1913, se llevó an- te la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley - del Trabajo, suscrito por los señores José Na- tividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cra- vioto, Miguel Alardían, Francisco Ortiz Rubio, Gerzayn Ugarte, Jesús Urueta y Felix F. Palavi- cini, con el que se intentó legislar sobre el- contrato del trabajo, descanso dominical, sala- rio mínimo, educación a los hijos de trabajado- res, accidentes del trabajo y seguro social; - pero Victoriano Huerta ahogó el proyecto en su cuna.

Don Venustiano Carranza pronunció un dis- curso el 24 de septiembre de 1913 en el salón- de cabildos de Hermosillo, Sonora con el conte

o social de la revolución, en el que expre
: "Tendremos que renovar todo, crear una
ueva Constitución, cuya acción benéfica so--
bre las masas nada ni nadie pueda evitar" ..."
Nos faltan leyes que favorezcan al campesino-
y al obrero; pero éstas serán promulgadas por
ellos mismos, puesto que ellos serán los que-
triumfen en esta lucha reivindicadora y so--
cial" (12).

Aún como jefe del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza instaló en Veracruz el Gobierno de la Revolución y expidió un decreto de reforma del Plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1914, con el cual ponía en marcha el mecanismo constructivo de orden social de la Revolución, comprometiéndose a expedir y poner en vigor durante la lucha armada todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a mejorar las condiciones del peón rural, del obrero, del minero y en general, de las clases proletarias.

En 1915, Yucatán promulgó su ley del trabajo. En este ordenamiento, por primera vez en México se estableció una forma de seguro social, pues el precepto 135 decía que bajo el patrocinio del Gobierno se formaría una asociación mutualista, en la cual se podría asegurar a los obreros contra riesgos de ve--

jez y muerte. En este mismo cuerpo legal, se implantaba la responsabilidad de los riesgos profesionales a cargo de los patrones.

El 10. de diciembre de 1916, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro, Don Venustiano Carranza, como jefe del Ejecutivo Federal, pronunció un discurso y entregó el proyecto de constitución, del cual extraemos los siguientes párrafos: "Con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidente; con los seguros para casos de enfermedad y vejez; la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia, y para asegurar y mejorar su situación... con todas estas reformas, esperamos fundamentalmente el gobierno a mi cargo, que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales". (13)

El congreso abordó los problemas laborales el 6 de diciembre de ese año, al verse para su aprobación los artículos 5 y 73, tomados de la Constitución de 1857 con ligeras adiciones que concedían al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de trabajo. Posteriormente, en la sesión del 26 de diciembre, Heriberto Jara propuso la incli-

sión, dentro de los textos constitucionales - de ciertos artículos protectores de los derechos del proletariado y Héctor Victoria hizo notar a los Constituyentes la necesidad de fijar claramente en la misma constitución, las bases fundamentales de la legislación del trabajo, cuando decía: "a mi juicio el artículo V está trunco; es necesario que en él se fijen las bases constitucionales sobre las que los Estados de la Confederación Mexicana.... tengan libertad de legislar en materia de trabajo" (14).

En la misma sesión Froilán Manjarrez atacó a ciertos juristas que por escrúpulos de carácter formal, se rehusaban a dar cabida a los principios laborales en los artículos de la Constitución. Un día después continuó la sesión con la intervención de Marquez, Porfirio del Castillo, Fernández Martínez y Carlos L. Gracidas.

El 28 de diciembre robustecieron la teoría obrera Alfonso Cravioto y José Natividad-Macías, cerrándose la sesión con palabras del diputado Mújica de Ugarte, así como la proposición que hizo Froilán Manjarrez: "Me permito proponer a la Honorable Asamblea, por el digno conducto de la Presidencia que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asun

tos del trabajo, el cual podría llevar como título "Del Trabajo" o a cualquier otro que estime conveniente la Asamblea".

El 13 de enero se dio lectura en un proyecto para ese fin, presentado por Pastor Roaix, Victorio Góngora, Esteban Baca, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre.- Diez días después, dicho proyecto fue aprobado con modificaciones sustanciales, rubricándolo Francisco J. Mújica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román y Luis J. Monzón.

Finalmente el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primera en América que consagra disposiciones sustantivas del seguro social.

Bajo el título "Del trabajo y de la Previsión Social" se comprendió el artículo 123 con treinta fracciones. La penúltima decía textualmente:

XXIX.- Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, debe--

rán de fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular".

Es así como se cimentaron las bases para la futura expedición de la Ley del Seguro Social, que junto con la Ley Federal del Trabajo, emanada también del artículo 123 constitucional, habrían de constituir las más firmes columnas de sustentación de los derechos, seguridad y dignidad de los trabajadores mexicanos.

DEL PERIODO PRESIDENCIAL DEL GENERAL
ALVARO OBREGON AL DEL GENERAL MANUEL
AVILA CAMACHO.

El General Alvaro Obregón en plena lucha contra la reacción huertista el 9 de abril de 1915 había expedido desde su cuartel general, un decreto estableciendo el salario mínimo en todos los estados en que iba dominando la Revolución Constitucionalista, y además había ordenado que se comenzara a dar forma a un estudio del Seguro Social.

Siendo ya Presidente Constitucional el Gral. Obregón, el 9 de diciembre de 1921, formuló el primer proyecto de Ley del Seguro Social conocido en México. En dicho proyecto, el Gral. Obregón proponía un descuento del --

10% sobre los salarios, para integrar un fondo destinado a cubrir las prestaciones de -- los trabajadores. Es notorio que a Obregón le preocupara profundamente la situación discriminatoria que prevalecía entre los trabajadores de los distintos Estados; aunado a ésto, -- la Constitución Federal daba facultades a los gobiernos de los Estados para legislar en materia del trabajo. Existían, por consiguiente, condiciones y salarios diferentes por los cuales proponía el principio de federalizar -- la legislación obrera y del Seguro Social.

El Gral. Alvaro Obregón terminó su período presidencial sin haber conseguido la aprobación de su proyecto de Ley; más sin claudicar en su campaña presidencial reeleccionista en 1927-1928, insistió nuevamente sobre el Seguro Social, formándose un grupo llamado "Partido de Previsión Social", que no tenía más -- objeto que conseguir la aprobación de una Ley del Seguro Social en los términos expuestos -- por su candidato.

El 10. de Marzo de 1929, a iniciativa -- del Gral. de División Plutarco Elías Calles, -- se dió vida al Partido Nacional Revolucionario, que en su declaración de principio sostenía: "El Partido Nacional Revolucionario hace

suyo y luchará porque se lleve a la categoría de Ley el Proyecto de Seguro Obrero, en la forma concebida y presentada a la Cámara de la Unión Federal por el Gral. de División Alvaro Obregón". (15)

La forma poco precisa en que se redactaron las fracciones XIV, XXV y XXIX del artículo 123, así como las facultades que se concedían a los gobiernos de los estados para legislar, en materia del Seguro Social, expone el Ing. Miguel García Cruz (16) impidieron promulgar una Ley Federal del Seguro Social.

El Lic. Emilio Portes Gil, siendo Presidente Interino de los Estados Unidos Mexicanos y siguiendo el ideario de Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles convocó el mes de Julio de 1929 al Congreso de la Unión para celebrar un período extraordinario de sesiones; en ellas se formó la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, y el 6 de Septiembre de 1929 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma que textualmente transcribimos:

"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, Enfermeda-

des y Accidentes y otras con fines análogos".

Esta Reforma significó la federalización del Seguro Social y la supresión de las facultades que tenían los gobiernos de los Estados para legislar en esta materia.

En el período del Presidente de la República Don Pascual Ortiz Rubio, por decreto -- del Congreso de la Unión, el 27 de Agosto de 1932 se le concedieron facultades extraordinarias hasta el 31 de Agosto de ese año, para expedir la Ley del Seguro Social; pero la situación política del país lo obligó a renunciar en el mes de Septiembre, sin haber hecho uso de estas facultades.

El Partido Nacional Revolucionario, reunido en Querétaro el 4 de Diciembre de 1933- en su segunda convención nacional, aprobó el primer plan sexenal de Gobierno, que debería regir de 1934 a 1940; en relación a los seguros sociales dicho plan contenía postulados - previendo la implantación del Seguro Social-Obligatorio mediante la expedición de una Ley del Seguro Social en favor de los asalariados, amparándolos contra riesgos no previstos por la Ley Federal del Trabajo, tales como enfermedades, maternidad, invalidez, paro y retiro por vejez.

Siendo Presidente de la República el - -
Gral. de División Abelardo L. Rodríguez, el De-
partamento de Trabajo designó una Comisión -
encargada de elaborar un ante-proyecto de Ley
del Seguro Social, más no llegó a promulgarse,
aunque precisaron conceptos importantes--
como el principio de que el Seguro debería or-
ganizarse como obligatorio, sin fines de lu-
cro, y que fuera una organización tripartita.

El Gral. de División Lázaro Cárdenas, --
tres veces consecutivas en mensaje dirigido a
la Nación, recomendó la promulgación del Segu-
ro Social en los años de 1935, 1938 y 1940. -
Durante su administración como Presidente de-
la República se elaboraron ante-proyectos de-
Ley del Seguro Social, en el Departamento de-
Trabajo, en el Departamento de Salubridad Pú-
blica, en la Secretaría de Hacienda, en la de
Gobernación, y en la oficina de Estudios de la
Presidencia de la República, pero no llegaron
a adquirir forma de Ley.

Cuando tomó posesión como Presidente de-
la República el Gral. Manuel Avila Camacho, -
al dirigirse a la Nación, el 10. de Diciembre
de 1940, expresó: "No olvidemos que nuestros
ideales de justicia colectiva están muy lejos
de haberse logrado; el desempleo y bajos sala-
rios que existen en nuestro país reclaman las

oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes, y por otra parte, todos debemos unir desde luego, el propósito de que un día próximo, la Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en el desempleo, - en la vejez, para subsistir este régimen secular que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir" (17).

Elevando la categoría y competencia del Departamento de Trabajo, se le convirtió en Secretaría de Trabajo y Previsión Social, para el mejor cumplimiento de la misión de gobierno en cuanto concierne a la solución de los problemas obrero-patronales y a la protección de los trabajadores, así como para activar la expedición de la Ley del Seguro Social.

Durante los meses de enero a Julio de -- 1941 se analizaron cuantos ante-proyectos se habían elaborado, sirviendo para un nuevo ante-proyecto que debía ser básico para una discusión abierta entre representantes de patrones, trabajadores y estado; publicose el 2 de junio de ese año, en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo presidencial que creó-

en forma tripartita la Comisión Técnica Redactora de la Ley del Seguro Social, integrada por cinco representantes del Estado, siete de los Patrones y 7 de los Trabajadores, quedando constituida legalmente el 2 de Julio siguiente.

En la presentación del Estado estaban, entre otros, el Ing. Miguel García Cruz por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Lic. Felipe Tena Ramírez por la Secretaría de Economía Nacional, el Prof. Federico Bach por la Secretaría de Hacienda.

En representación de los obreros concurren el Lic. J. R. Robles, por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado, Francisco J. Mancín por la Confederación de Trabajadores de México, el Lic. Enrique Calderón por el Sindicato Mexicano de Electricistas.

Integraban la representación patronal, el Ing. Antonio Chávez de Comercio e Industria, el Lic. Mariano Alcocer por la Confederación Patronal de la República Mexicana y el Lic. Carlos Prieto por la Confederación de Cámaras Industriales.

Con la representación del Congreso formaron parte de la Comisión, el Sr. Lic. Al-

berto Trueba Urbina, por el bloque de la Cámara de Diputados, el Sr. Alfonso Sánchez Mada-riaga por el bloque de Cámara de Senadores.

Durante más de un año trabajó esta Comisión Técnica Redactora, y el 10 de diciembre de 1942, el Presidente de la República General de División Don Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social para ser enviada al Congreso de la Unión. En la Sesión del 23 de Diciembre de 1942, la Cámara de Diputados aprobó con dispensa del trámite el proyecto de Ley del Seguro Social, y el 29 de Diciembre de ese mismo año la Cámara de Senadores dió también su aprobación a la expresada Ley. Esta fue promulgada por el Presidente de la República, enviada a la Secretaría de Gobernación y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1943.

La promulgación de la Ley del Seguro Social nos dice el Ing. Miguel García Cruz, - - (18), es dentro de la Revolución Mexicana - - otro avance de consolidación y progreso, pues con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social se introdujeron modalidades a la estructura institucional de la Nación y se imprimieron cambios fundamentales en la vida y costumbres del pueblo.

Dignas son de remembranza las palabras - del maestro Alberto Trueba Urbina (19) en el discurso pronunciado como representante del - Congreso: "Gran satisfacción será para noso-- tros aprobar el proyecto de Ley del Seguro So cial enviado por el Sr. Presidente de la Repú blica..... es verdad que la Constitución de - 1917 en un precepto fundamental, en un precep to básico, en el 123, consagran un pensamien to romántico, y digo romántico porque hasta - hoy viene a cristalizarse, a consolidarse ese pensamiento de los constituyentes de 1917. La Constitución de 1917 al esbozar el sentido de la Seguridad Social en el artículo 123, no - hizo más que captar un anhelo, un deseo de --

la clase trabajadora de nuestro país; y - ahora vemos como surge entre nosotros ese nue vo Derecho de Seguridad Social..... El Segu ro Social es un tema que hace muchos años vie ne debatiéndose, no es una tendencia exclusi va del pueblo de México; en estos momentos de lucha, en estos momentos de guerra, asume el papel de vanguardia y en el fragor de la bata lla expide su Ley del Seguro Social para pro teger no sólo a la clase trabajadora de Méxi co, sino para proteger a todas las clases ne cesitadas de nuestra población.

CITAS BIBLIOGRAFICAS AL CAPITULO I.

- 1.- Lamas Adolfo.- La Seguridad Social en la Nueva España.- Instituto de Investigaciones Sociales.UNAM. 1964 pp. 22 y ss.
2. Lamas Adolfo, Ob. cit. p. 63.
3. Ob. cit. p. 139.
4. Ob. cit. p. 221.
5. Herrera Gutiérrez Alfonso.- La Ley Mexicana del Seguro Social. Ed. Limón, México, 1943 p. 27.
6. IMSS. Vasco de Quiroga Precursor de la Seguridad Social. México, 1965, p.119.
7. García Cruz Miguel.- El Seguro Social -- en México. México, 1968 p. 15.
8. Teja Zabre Alfonso.- Historia de México, Imp. de la Secretaría de Relaciones Exteriores; México, 1935; p. 354.
9. IMSS. El Seguro Social en México, Tomo I, Imprenta Aboitiz, S. A. de México, -- 1971, p. 11 y ss.
10. Trueba Urbina Alberto,- Nuevo Derecho -- del Trabajo. Ed. Porrúa, S. A. México, - 1970, 7a. ed. p. 4 y ss.
11. García Cruz Miguel.- Ob. cit. p.21 y ss.
12. Trueba Urbina Alberto.- Ob.cit. p. 23.
13. Ob. cit. p. 33.
14. Ob. cit. p. 45.
15. García Cruz Miguel. Ob.cit. p. 41.
16. Ob. cit. p. 41 y ss.

17. Ob. cit. p. 48.
18. Ob. cit. p. 51.
19. IMSS. El Seguro Social en México. Talleres Gráficos de la Nación. México, - 1943. p. 209.

CAPITULO II

CONSTITUCIONALIDAD DEL SEGURO SOCIAL.

En el capítulo primero, al hablar de la génesis del artículo 123 constitucional; se mencionaba que en la sesión del Congreso Constituyente celebrada el 26 de Diciembre de 1916; el dictamen sobre el artículo 5o. constitucional hacía notar la necesidad de adicionar tres garantías de tipo no individual sino social que era la no extensión de la jornada-laboral por más de ocho horas diarias, la prohibición del trabajo nocturno industrial para mujer y menores y el descanso semanal. Con la conclusión de las mismas se produjo el embrión de la reforma social en materia de trabajo, del que habría de nacer, en el campo del Derecho Constitucional, el artículo 123, que estableció la pauta de la gestación del Derecho Social.

Recordemos también que en la misma sesión, el periodista Manjarrez reclamaba un título especial en la Constitución dedicado al trabajo, al considerar posible dar cabida a todas las cuestiones obreras en el artículo quinto; así que la necesidad de dar mayor am-

plitud a la exposición de éstas, dió origen a un texto adicional en la misma Constitución.

En la sesión del 23 de enero de 1917 fue aprobado el texto del artículo 123, bajo el rubro "Del trabajo y la Previsión Social", -- dando con ello entrada a un aparato más en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fuera de la parte dogmática formada por las garantías individuales y de la orgánica relativa a la organización de los poderes públicos. De esta forma se estructuró el régimen del Derecho Social, que abarca el Derecho del Trabajo y el de la Previsión Social.

En nuestro país, la Constitución Política de 1917 fue inspirada en una ideología de protección a los trabajadores.

Su artículo 123 ha servido de modelo a la Constitución de países extranjeros por el adelanto que representó en cuestiones de seguridad social, en una época en que daba los -- primeros pasos la institucionalidad jurídica de la materia. Los países americanos adoptaron preceptos análogos a dicho artículo en -- sus ordenamientos constitucionales, como lo hizo Chile en 1925, Perú en 1933, Uruguay en 1934, Venezuela y Colombia en 1936, Brasil en

1937, Ecuador en 1938 y por último Cuba en --
1940.

Quedó establecida la base constitucional del Seguro Social en la fracción XXIX del citado artículo 123, en cuanto consideró de utilidad social el establecimiento de cajas de -seguros populares; de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros fines análogos y confió tanto al Gobierno Federal, como a los de los Estados, -la misión de fomentar la organización de instituciones de previsión popular. Más tarde, -durante la presidencia del Lic. Emilio Portes Gil se reformó la mencionada fracción, dándole mayor claridad y fincando el fundamento de la constitucionalidad del Instituto Mexicano-del Seguro Social, puesto que dicha reforma -precisa: "Se considera de Utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y - ella comprenderá Seguros de Invalidez, De Vida, de Cesación involuntaria del Trabajo, de Enfermedades y Accidentes y otras con fines -análogos".

En esta nueva redacción que ya daba una-nueva fisonomía la fracción XXIX, quedó explícita la determinación de expedir una Ley del-Seguro Social, lo que no se hizo de inmediato debido a defectos técnicos de los diversos --

proyectos formulados, retrasándose su expedición hasta el año de 1943, en la que fue promulgada dicha Ley, misma que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social.

A la aparición de la Ley del Seguro Social, surgieron muchas polémicas sobre si esta Ley constituía o no una violación al artículo 28 Constitucional.

Hubo un sinnúmero de especulaciones: -- así el Lic. Guillermo González Díaz Lombardo (1) decía: "Dentro de los motivos básicos -- que existen para considerar la Ley del Seguro Social como equivocada e inadecuada, se tiene en lugar prominente el hecho de que -- crea un monopolio en favor del Instituto Social, lo que además de ser anticonstitucional, trae como consecuencia la nulificación de lo que se considera como la finalidad que debería perseguir la Ley, es decir, la difusión del Seguro, ya que dota a éste de todos los inconvenientes del monopolio, que son mucho mayores cuando se trata de un monopolio de estado..... Nuestra Carta Magna considera en forma por demás acertada, la necesidad de difundir el Seguro Social por medio de -- una legislación apropiada, pero en forma alguna supone que esa legislación sea equivocada a grado tal, que establezca un órgano co-

mo el Instituto Mexicano del Seguro Social con las características todas del monopolio, porque sería tanto como que ella misma se contradijera, ya que en su Artículo 28 condena expresamente -- los monopolios.

Agrega González Díaz Lombardo que la Ley crea una organización descentralizada denominada Instituto Mexicano del Seguro Social, a la que -- confiere la administración del Seguro de Riesgo-Profesionales, y que el artículo 123 de la misma Ley exime al Instituto de toda clase de impuestos; con excepción de los derechos de carácter -- municipal y federal correspondientes a la prestación de servicios públicos, de lo cual pretende -- que al declararse obligatoria la contratación de los seguros que la Ley enumera, se crea un monopolio o estanco en toda regla, supuesto que se evita la competencia de una rama comercial mediante exenciones que rompen el principio de -- igualdad consagrado por la Constitución Política del país.

En sentido opuesto, Julio Videgaray (2), -- refuta las argumentaciones que han pretendido -- considerar al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un monopolio que perjudica el interés general al excluir a las empresas priva- -

das de la facultad de asegurar a las ramas -- que menciona el artículo 3o. de la Ley del Seguro Social. Sostiene que esas argumentaciones carecen de solidez jurídica, porque dicha Ley no creó en favor del Estado un monopolio ni es contraria al artículo 28 constitucional, pues este precepto, al final de su párrafo se gundo, considera monopolio todo lo que consti tuya una ventaja que favorezca a una o varias personas determinadas y cause perjuicio al pú blico, y el Instituto Mexicano del Seguro Social no obtiene ventaja alguna al asegurar a los trabajadores, ni perjudica con ello al pú blico, ya que la misma Ley del Seguro Social, en su artículo 124, 125 y 128, manda que las reservas del Instituto se inviertan en las -- obras que sean de mayor utilidad social, como hospitales, farmacias, laboratorios, o en bonos y préstamos hipotecarios

Se afirma también, sigue observando Julio Videgaray, que el Instituto Mexicano del Seguro Social, al que encarga la ley la administración de diversas ramas del Seguro está colocado en una situación privilegiada, porque su artículo 123 prevé que sus dependencias y servicios gozarán de exención de impuestos; que la Federación, los Estados, el -

Departamento del Distrito Federal y los Municipios, no podrán gravar con impuestos el capital, las rentas, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad de dicho Instituto, y que en estas exenciones se consideran comprendidos el impuesto del timbre y el franqueo postal, resultando con ello contrariada la igualdad impositiva que debe imperar en México y que consigna el artículo 28 de la Carta Magna. A todo esto replica que la Ley del Seguro Social no es anticonstitucional, pues la igualdad impositiva sólo puede referirse a empresas que trabajan el mismo renglón económico, ya que la desigualdad o exención impositiva en favor de una o algunas de ellas, las colocaría en situación de ventaja y de competencia desleal respecto de las demás, pero no a organismos paraestatales que no tienen carácter comercial y por lo mismo no entran en el juego de la competencia. Por otra parte, dada la imposibilidad legal de las empresas privadas para dedicarse al ramo de riesgos profesionales, no puede haber ni existe disparidad en materia de impuestos. La Ley no establece privilegios para el Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo facilita el cumplimiento de un servicio público y por tanto, no viola el artículo veintiocho constitucional --

que garantiza la libre concurrencia en el comercio, porque lo que dicho Instituto persigue, no es alcanzar un lucro en detrimento de las compañías de seguros, sino dar alivio a un mal, consistente en los diversos riesgos a que están expuestos los obreros y sus familiares.

El Estado no pretende con la Institución del Seguro Social la integración de un estanco o monopolio, pues para que se configuren éstos, se requieren varios elementos que se desprenden de la Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, cuyos artículos 2o. y 3o. definen el estanco como un monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco, y el monopolio como toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y toda situación deliberadamente creada, que permite a una o a varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Ahora bien, a la luz de estas definiciones, el Instituto Mexicano del Seguro Social no es una organización que reúna los elementos del estanco o bien del monopolio, pues en ninguna forma se creó en favor del Estado alguna maquinación para procu-

rar provecho al fisco, y mucho menos en perjuicio del público en general o de alguna clase social; es obvio que el Instituto Mexicano del Seguro Social no persigue ninguna finalidad de lucro o que cause perjuicio al público, sino por el contrario, toda su acción está encaminada a la protección de la clase trabajadora, sin ganancia ni utilidad alguna para el propio Instituto, pues los artículos -- 106 y 116 de la Ley del Seguro Social establecen que si los balances actuales acusaren algún superavit, éste se aprovechará, después de constituir un fondo de emergencia, para mejorar ciertas prestaciones o reducir las cuotas correspondientes a las mismas.

Los Seguros de Accidentes de Trabajo, Enfermedades Profesionales y no Profesionales, los de Maternidad, Invalidez, Vejez, Muerte y Cesantía en Edad Avanzada, Incorporados en el artículo 110. de la Ley del Seguro Social, están confiados a un organismo descentralizado del sector paraestatal con la mira de obtener utilidades, el Estado no puede dejar tan importante función en manos de empresas comerciales que desvirtuarían la finalidad perseguida por nuestra Constitución en la fracción XXIX del artículo 123, aparte de que las compañías aseguradoras no podrían prestar todos-

los beneficios que reporta el Seguro Social - en forma que dejara satisfechas las necesidades de la clase social que se trata de proteger, por la naturaleza propia de las mismas, ya que no se pueden atender sólo con prestaciones económicas, que constituyen la especialidad de esas compañías, sino que requieren - también servicios médicos, hospitalización, - intervenciones quirúrgicas, recuperación y, - además, varias prestaciones sociales y otros - servicios, que el Instituto Mexicano del Seguro Social si puede proporcionar en forma integral y adecuada.

Al impugnarse la constitucionalidad de la Ley del Seguro Social, se pierde de vista que este seguro es un Servicio Público, como expresamente lo establece el artículo 4o. de la misma Ley, y que como tal, no puede equipararse en su objeto ni en sus actividades a las - empresas privadas, ni le son aplicables las - disposiciones por las que éstas se rigen. Así, no podría sostenerse con buen criterio que el servicio de suministro de agua potable o el - servicio médico forense sean estanco o monopolios contrarios a la Constitución, ya que no son actividades comerciales, sino servicios públicos cuya prestación se ha reservado el Estado, y lo mismo puede decirse del servicio -

que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, de donde se deduce que no es jurídico desconocer la constitucionalidad de la Ley -- que lo estableció. Menos aún puede negarse esta constitucionalidad, si se toma en cuenta que ha sido la propia Constitución la que en uno de sus preceptos ha previsto la expedición de esa Ley, pues la Constitución no puede estar en contra de sí misma, y, en todo caso, una disposición especial sobre una materia determinada, debe considerarse como una excepción de cualquier otra norma general con la que aparentemente pudiera estar en contradicción. En consecuencia, la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución, no es -- contraria al artículo 28 de la misma Constitución, y por ende, la Ley del Seguro Social que emana de dicha fracción, no puede ser inconstitucional.

La exención de impuestos tampoco puede ser motivo de inconstitucionalidad de dicha Ley, porque, como antes se ha dicho, la igualdad impositiva está prevista para las empresas particulares que hacen de la actividad -- económica su fin esencial y por ello necesitan que no se rompa el equilibrio de la competencia; pero no para los organismos paraestatales, ni siquiera para los de carácter priva

do, que no persiguen fines de lucro, sino la prestación de servicios públicos, o fines educativos, culturales, de asistencia social o de índole semejante. Por eso existen varias exenciones de impuestos otorgadas a los Ferrocarriles Nacionales de México, a Universidades, a instituciones de beneficencia privada, etc. Así pues, esta clase de exenciones no puede ser motivo para tildar de inconstitucional la Ley del Seguro Social ni el organismo instituido por ella.

Otros ataques a la Ley del Seguro Social, motivados por su absorción de los riesgos profesionales, que priva a las compañías aseguradoras de un importante renglón de ingresos, se hacen consistir en que la Constitución establece en la fracción xiv del artículo 123, que los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los obreros, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecutan, correspondiendo por tanto a los patrones cubrir la indemnización respectiva, de donde se pretende colegir que al quedarles reservada en forma expresa la responsabilidad por riesgos profesionales, no cabe incluir estos riesgos en la Ley del Seguro Social, tanto más cuanto que la fracción XXIX--

del citado artículo nos lo prevé como substancia de este Seguro.

A estas críticas cabe replicar que si bien es cierto que la fracción XXIX del artículo 123 constitucional no habla explícitamente de enfermedades y accidentes de carácter profesional, en tanto que la fracción XIV del mismo artículo sí lo hace, ello no significa que ambas disposiciones se excluyan entre sí en ese punto ya que, por el contrario, se complementan, toda vez que están inspiradas en el mismo postulado de protección obrera que imprime sello de unidad a todo el precepto, y da congruencia y armonía al conjunto de sus fracciones. Por otra parte, la citada fracción XIV impone a los empresarios la obligación de responder por los accidentes y enfermedades profesionales de sus trabajadores, pero no establece que esa responsabilidad tenga que cubrirse precisamente mediante seguros de compañías particulares, ni prohíbe que se cubra por medio de una institución nacional de seguros, por lo que de ninguna manera impide del Seguro Social. Así pues, no es que la fracción XXIX libere a los patrones de la obligación que les exige la fracción XIV, sino que les permite cumplirla en forma indirecta.

ta y la hace menos onerosa, al servir de base a la Ley del Seguro Social, que limita dicha obligación al pago de las cuotas respectivas al Instituto, destinadas precisamente a cubrir las responsabilidades que la fracción -- XIV les impone. Este es el verdadero sentido y la ratio legis del artículo 60 de la Ley -- del Seguro Social, que releva a los patrones de las obligaciones sobre responsabilidad por riesgos profesionales que establece la Ley Federal del Trabajo, cuando aseguran a sus trabajadores de acuerdo con la mencionada Ley -- del Seguro Social. Por el contrario, si no lo hacen, quedan obligados a responder en forma absoluta de esos riesgos, mediante el pago al Instituto del capital constitutivo de las pensiones y prestaciones correspondientes, como lo prevé el artículo 84 y 85 de la misma Ley. Es por tanto evidente que la fracción -- XIV no se opone a la XXIX del artículo 123 de la Constitución y, por lo mismo, cae por tierra el argumento que esgrimiendo esa supuesta oposición, trata de tachar de inconstitucional la Ley del Seguro Social y el Instituto - creado por ésta.

CITAS BIBLIOGRAFICAS AL CAPITULO II.

1. González Díaz Lombardo Guillermo. El problema de la implantación del Seguro Social en México. Tesis Profesional. México, p.- 45 y ss.
2. El Seguro Social en México. Julio Videgaray. Talleres Gráficos de la Nación.- México, 1943. p. 157.

CAPITULO III

EL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO.=====

El artículo 5o. de la Ley del Seguro Social de 1942 dice que la organización y administración del Seguro Social, se encomienda a un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia, que se denomina "Instituto Mexicano del Seguro Social".

El maestro Gabino Fraga (1) explica que la organización administrativa puede revestir dos formas: la del régimen de Centralización y la del régimen de descentralización.

El primero existe "cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados con los que existen ciertas facultades..." El segundo "consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía".

El sistema de descentralización ha tomado diversos matices, que son:

I.- La descentralización por región. Consiste en la formación de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población establecida en una determinada circunscripción territorial, como lo es la organización municipal.

II.- La descentralización por colaboración. Aparece cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada, haciendo surgir problemas cuya solución requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera, por lo que ante el inconveniente de aumentar el número de organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se conceden determinadas facultades a organizaciones privadas para participar en funciones administrativas específicas, siendo así como funcionan las Cámaras de Comercio e Industria, las Asociaciones Agrícolas, etc.

III.- La descentralización por servicio. Tiene por objeto la satisfacción de necesidades de orden general, que requiere procedimientos técnicos que sólo pueden desempeñar funcionarios que tengan una preparación especial.

A esta modalidad pertenece el Instituto Mexicano del Seguro Social, puesto que el elemento principal de este tipo de descentralización es la atención de un servicio público, que es -- precisamente lo que caracteriza a dicho Instituto, como se desprende del artículo 10. de la Ley que lo creó, que dice: "El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de su Ley y sus Reglamentos. El régimen del Seguro Obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y -- los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Las características de los regímenes de-- descentralización administrativa han sido fijadas por la doctrina, encontrándose que la generalidad de estos organismos presentan los siguientes factores comunes:

a) Una personalidad jurídica especial. El maestro Eduardo García Maynez (2) define el concepto jurídico de persona, diciendo que se le -- dá este nombre a toda gente capaz de tener facultades y deberes. La persona es física cuando -- el sujeto jurídico es el ser humano en lo individual, y las personas morales son las entidades o

agrupaciones a las que la Ley reconoce capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones.

Por tanto al dotar el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social de 1942 de personalidad jurídica propia al Instituto Mexicano del Seguro Social, además de darle un elemento configurativo de organismo descentralizado, lo faculta para ser sujeto de derechos y obligaciones, como puede verse en la fracción V del artículo 107 -- del mismo ordenamiento, que le permite realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio .

b) Un patrimonio propio. Los recur sos del Instituto, dice el artículo 108 de la -- Ley del Seguro Social, de 1942 se obtienen mediante las cuotas que deben enterar conforme a -- la misma Ley los patrones y los trabajadores, -- más la contribución del Estado; los intereses, -- alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y -- frutos de cualquier clase, que produzcan los bie nes del Instituto, las donaciones, herencias, le gados, subsidios y adjudicaciones que reciba y -- cualesquiera otros ingresos que le asignen las -- Leyes y Reglamentos.

El Instituto manejará directamente sus propios fondos, según lo establece el artículo 132

de la Ley del Seguro Social de 1942 y añade el artículo 135 que el Instituto tiene la facultad, en su carácter de organismo fiscal autónomo de recaudar libremente sus ingresos, pues a éste - corresponde la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, así como fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro.

El artículo 116 de la misma Ley señala - que "la Asamblea General discutirá anualmente, para su aprobación o modificación el estado de ingresos y egresos, la memoria, el plan de labores y el informe de la Comisión de Vigilancia.." Lo cual determina la autonomía del Instituto para fijar su presupuesto.

c) Los funcionarios y empleados que integran estas organizaciones, gozan de una autonomía orgánica. El Instituto Mexicano del Seguro Social, como organismo descentralizado, forma parte de la Administración Pública, más sus funcionarios y empleados no forman parte del sistema burocrático; solamente el Director General es designado por el Presidente de la República y a su vez, el Director está facultado para nombrar y remover a los empleados subalternos y para proponer al Consejo Técnico la designación o destitución de los Subdirectores, Jefes de Departamento y Delegados Regionales, Estatales y Locales.

Las relaciones entre el Instituto y sus empleados, dice el artículo 138, se regirán por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo. Por estas razones, los funcionarios y empleados del Instituto Mexicano del Seguro Social no son empleados o funcionarios públicos.

La ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en sus artículos 1o. y 2o. establecen que son organismos descentralizados sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal las personas morales creadas por el Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, que reúnan los siguientes requisitos: 1o., que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, con asignaciones, subsidios, concentraciones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; 2o., que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. El Instituto Mexicano de Seguro Social ha sido creado por una ley del Congreso de la Unión; su patrimonio se constituye en par

te por aportaciones del Gobierno Federal y su fin es la prestación de un servicio público y social, por todo lo cual es un organismo descentralizado, del sector paraestatal, sujeto al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en cuanto a la operación del mismo, mediante auditoría permanente e inspección técnica, y de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, sobre inversiones y presupuestos, respectivamente (Art. 5o. de la citada Ley de Control).

El artículo 107 de la Ley del Seguro Social de 1942 confiere al Instituto Mexicano del Seguro Social las siguientes funciones:

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 la misma.

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 o de reposo y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y 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,

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

La estructura orgánica del Instituto Mexicano del Seguro Social se integra con los siguientes elementos:

CITAS BIBLIOGRAFICAS CAPITULO

III

1. Fraga Gabino.- Derecho Administrativo, 12a. Edición. Editorial Porrúa, S. A., México, 1968, p. 170, 206 y ss.
2. García Maynez Eduardo.- Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, S. A. 14a. - Ed. México, 1971. pág. 271.

CAPITULO IV

FINANCIAMIENTO DEL SEGURO SOCIAL

Los recursos con que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social para satisfacer las prestaciones y servicios, así como para hacer frente a sus obligaciones, se constituyen, según el artículo 108 de la Ley del Seguro Social, con los siguientes ingresos:

1.- Las cuotas que deben enterar conforme a la Ley los patrones y los trabajadores, y la contribución del Estado.

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

3.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que reciba el Instituto.

4.- Cualquier otro ingreso que en favor del Instituto prevean las leyes y reglamentos.

Por otro lado, el artículo 135 de la misma Ley prescribe que la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales -

constitutivos, tendrá el carácter de fiscal, la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación corresponde al Instituto, así como su fijación en cantidad líquida, su percepción y cobro. El procedimiento administrativo de ejecución de las liquidaciones, se realizará por las Oficinas Federales de Hacienda.

Respecto al carácter fiscal de las cuotas del Seguro Social, han surgido diversas opiniones. Se especula si tales cuotas son impuestos o derechos o si pertenecen a una clase especial de contribuciones. El Lic. Ernesto Flores Zavala (1) opina que constituyen un impuesto, argumentando lo siguiente: "Llegamos a la conclusión de que el pago es un verdadero impuesto, porque fue establecido por el Estado Unilateralmente y con carácter obligatorio, para todos los que se encuentran dentro de la hipótesis prevista por la Ley. Es cierto que el rendimiento de ese gravámen se va a determinar al fin especial del Seguro Social y que la regla general es que los impuestos se destinan a cubrir los gastos generales del Estado; pero es posible, legal y técnicamente, que ciertos gravámenes se destinen a un fin especial, como sucede en el presente caso".

Quienes sostienen que las mencionadas cuotas son derechos fiscales, alegan que éstos traen aparejada una contraprestación y que co--

mo las cuotas del Seguro Social originan prestaciones por parte del Instituto, representan verdaderos derechos de la expresada naturaleza.

Un tercer punto de vista ha sido expuesto por aquellos autores que piensan que las cuotas del Seguro Social forman una categoría aparte, de contribuciones especiales. De ellas --- nos habla el Lic. Emilio Margain Manauteu (2) - definiéndolas como: "Una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como contribución a los gastos que origina la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los beneficia en forma específica".

Las cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social, dice, son verdaderas contribuciones especiales, no obstante que la Ley de ingresos de la Federación las reputa impuestos. A tales aportaciones se les ha dado carácter fiscal para que se puedan hacer efectivas mediante el procedimiento económico coactivo, no obstante que se destinan a satisfacer el presupuesto de un organismo descentralizado, que no es discutido ni requiere ser aprobado por la Cámara de Diputados, a fin de que el Instituto no se vea impedido a realizar en forma oportuna y rápida las obligaciones a su cargo, puesto que sería prácticamente imposible para el mismo acu--

dir a los tribunales judiciales cada vez que hubiera que obligar a los patronos o a los -- trabajadores a pagar sus cuotas.

Cuando éstos las cubren, no reciben a -- cambio servicios inmediatos, sino que tiene -- el derecho de exigirlos y aprovecharlos cuando sean necesarios; piénsese que existen personas que tienen cinco o diez años de estar -- pagando las cuotas del Seguro Social y nunca se han aprovechado o beneficiado de algunos de sus servicios, pero tienen la expectativa que en el momento necesario podrán solicitar y obtener las prestaciones del Instituto.

Las cuotas del Seguro Social no se pueden considerar derechos, como inicialmente -- las estimó el Legislador, porque quien las paga no recibe inmediatamente un servicio, sino hasta que se encuentra en algunas de las situaciones en que conforme a la Ley del Seguro Social se actualiza su derecho a recibir las prestaciones que el Instituto imparte. Tampo es un impuesto, porque a cambio de lo que se paga, se tiene derecho a recibir los servicios correspondientes, a diferencia de los -- servicios públicos o administrativos, como el de policía, el de limpia, el de parques, que reciben, inclusive, quienes no pagan impues-

Por ello considera el Lic. Emilio Margain Manautou a las cuotas del Seguro Social como contribuciones especiales por los servicios de previsión.

Apegados a este criterio, consideramos que efectivamente se trata de una contribución especial, puesto que así se infiere, por el método de eliminación, de las definiciones que nos da el Código Fiscal de la Federación sobre los impuestos y los derechos.

Los impuestos son definidos, en su artículo 2o., como las prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas o morales, para cubrir los gastos públicos; y los derechos, como contraprestaciones establecidas por el Poder Público, conforme a la Ley, en pago de un servicio.

Salta a la vista que conforme a estas definiciones, la obligación a que están sujetos los patrones, de cubrir cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, podría considerarse como un impuesto frente al Estado; pero en cuanto a los sujetos del Seguro, las cuotas podrían considerarse como derechos fiscales, por contraprestación en pago de un servicio.

En vista de la contradicción que se pone de manifiesto en el párrafo anterior, cabe -

afirmar que se trata en el caso a estudio, de contribuciones especiales, que aún cuando el legislador no las clasifica así, existen y -- son de varias especies, como por ejemplo, las contribuciones especiales por mejoras o por obras de planificación y en este caso concreto, las contribuciones especiales por los ser vicios de previsión social.

CITAS BIBLIOGRAFICAS AL CAPITULO IV

1. Flores Zavala Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 13 ed. E. - Porrúa, S. A.- México, 1971. p. 45.
2. Margain Manautou Emilio. Introducción - al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de San Luis Potosí, 2a. Ed. México, 1969p. 122 y ss.

CAPITULO V

EL SEGURO SOCIAL Y SU APLICACION CONTEMPLADA A TRAVES DE LA TEORÍA INTEGRAL.=====

El maestro Alberto Trueba Urbina (1)- encuentra en el estudio jurídico-social y científico del artículo 123 de nuestro Ordenamiento constitucional, la base forjada de la Teoría Integral que en la doctrina desenvuelve los caracteres esenciales de la legislación del trabajo, buscando y tratando de alcanzar la más alta y posible dignificación del trabajador, así como su protección y reivindicación dentro del campo del Derecho Social .

Este derecho distinto del Público y del Privado en cuanto a los principios de subordinación que son materia del segundo y a los de coordinación de intereses entre iguales de que trata el tercero, reviste gran importancia no sólo por tener su raíz en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de cuyas fuentes se nutren el Derecho Agrario, el Derecho del --

Trabajo y de la Previsión Social, sino por ser el Derecho Protector y Reivindicador de las clases económicamente débiles, para compensar desigualdades y corregir la injusticia social.

El propio Dr. Alberto Trueba Urbina expone: "Los elementos de la Teoría Integral son el derecho social proteccionista y el de recho social reivindicador. Las fuentes de la Teoría Integral se encuentran en nuestra-Historia Patria, contempladas a la luz del--materialismo dialéctico, en la lucha de clases, en la plusvalía, en el valor de las --mercancías, en la condena a la explotación y a la propiedad privada y en el humanismo socialista, pero su fuente por excelencia es -el conjunto de normas proteccionistas y reivindicadoras del artículo 123, originario de la nueva ciencia jurídica-social"(2).

El mismo tratadista (3) resume la Teo--ría Integral del Derecho del Trabajo, revela da por el texto del artículo 123 de la Constitución de 1917, vinculador de los princi--pios revolucionarios del Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, en los cinco pun--tos siguientes.

PRIMERO.- La Teoría Integral divulga el-

contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy, identifica el Derecho del Trabajo, con el Derecho Social siendo el primero parte de éste. En consecuencia, nuestro Derecho del Trabajo no es Derecho Público ni Derecho Privado.

Respecto a este primer punto, Eduardo García Maynez (4) al referirse a la división de las ramas del derecho, dice: "Uno de los temas más discutidos por los juristas es el de la distinción entre Derecho Privado y Derecho Público. Mientras ciertos autores, como Radbruch, estiman que dichos conceptos -- son categorías aprioristas de la ciencia del Derecho (Radbruch, Filosofía del Derecho, -- pág.163, ed. castellana), otros afirman que se trata de una dicotomía de índole política, y no pocos niegan enfáticamente la existencia de un criterio válido de diferenciación. Duguit, por ejemplo, cree que tal criterio posee únicamente interés práctico (5) y Kelsen declara que todo Derecho constituye una formulación de la voluntad del Estado y es, -- por ende, Derecho Público". Al pasar al estudio de las disciplinas jurídicas especiales, Eduardo García Maynez dice que la distinción entre el Derecho Público y el Derecho Privado "es el eje en torno al cual gi-

ra la jurisprudencia técnica, en su aspecto sistemático. Tanto el Derecho Público como el Privado se dividen en varias disciplinas, a las cuales se les llama especiales; así -- pertenecen al Derecho Público el Derecho -- Constitucional, el Administrativo, el Penal y el Procesal; por otro lado, corresponden -- al Derecho Privado el Civil y el Mercantil. Cuando hace referencia al derecho del Trabajo, conviene en que es una rama que ha nacido como un Derecho de clase y tiene por ende el carácter de legislación protectora de los trabajadores, y tanto al Derecho del Trabajo como al Derecho Agrario, los considera ramas del Derecho Público, pero señala que en realidad no están integrados exclusivamente por normas del Derecho Público.

Es para el Maestro Alberto Trueba Urbina el Derecho del Trabajo, la rama más importante del Derecho Social, por haber encarnado como fruto de la Revolución Mexicana en la Constitución de 1917, y lo define como -- "El conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven -- de su trabajo y a los económicamente débiles". Esta definición está inspirada en la -- Constitución Mexicana, que tiene un carácter

reivindicatorio y no solamente proteccionis-
ta, pues al reivindicar a los campesinos en
el artículo 27 o a los trabajadores en el --
123, devuelve a los primeros la tierra de su
pertenencia, y a los segundos la plusvalía --
originada por la explotación del trabajo, --
así como la participación que les correspon-
de en los bienes de la producción. Estas no
tas distintivas de protección y tutela del --
débil y de reivindicación social, que carac-
terizan a los preceptos constitucionales an-
del Trabajo y al Derecho Agrario de la clasi-
ficación bipartita del Derecho Público y Pri-
vado, pues no se constriñen aquellas disci-
plinas a temas de subordinación ni de coordi-
nación, sino que abarcan otras materias, ya
señaladas, que son propias y exclusivas del
Derecho Social . (6)

SEGUNDO.- Nuestro Derecho del Trabajo,
a partir del 10. de mayo de 1917, es el esta-
tuto proteccionista y reivindicador del tra-
bajo; no por fuerza expansiva, sino por man-
dato constitucional que comprende: a los --
obreros, jornaleros, empleados, domésticos,
artesanos, burócratas, agentes comerciales,
médicos, abogados, artistas, deportistas, to-
reros, técnicos, ingenieros, etc. A todo --

aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados subordinados o dependientes y a los autónomos. Los -- contratos de prestación de servicio del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc., del Código de Comercio -- son contratos de trabajo. La Nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupaba la Ley anterior

TERCERO.- El Derecho Mexicano del Trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias -- que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción -- que provienen del régimen de explotación capitalista .

Para el desarrollo de ambos puntos, empezaremos por repetir que el Derecho del Trabajo, como parte del Derecho Social, tiene -- su sentido substancial en la protección, tutela y reivindicación de los trabajadores.

Falsamente dicen los autores extranjeros que el Derecho del Trabajo sólo protege la actividad subordinada o dependiente, pues

omiten el trabajo autónomo. Esta doctrina es seguida inexplicablemente por algunos autores mexicanos, como el maestro Mario de la Cueva, que sostiene la tesis de que el Derecho del Trabajo sólo protege el trabajo "subordinado", así expresa: "Todo trabajo está amparado por el artículo quinto de la Constitución, pero no por el artículo 123, pues este precepto se refiere únicamente a una categoría determinada y precisamente al trabajo subordinado, que es el que necesita una protección especial".

Pero la teoría integral —aquí reproducimos el pensamiento del maestro Trueba Urbina, expuesto con base en el ideario y texto del artículo 123— "descubrió la dinámica proteccionista del trabajo económico y del trabajo en general, aplicable a todas las prestaciones de servicios sin excepción, inclusive profesiones liberales". El artículo 123 contiene una serie de disposiciones de carácter social, tendientes a cumplir una función niveladora entre trabajadores y patrones, o mejor dicho, entre todo aquel que presta un servicio frente al que lo recibe, y a cumplir también los principios de justicia social, pilar y base del Derecho Mexicano del Trabajo.

Al hablar de justicia social, nos referi-

mos al aspecto dinámico y evolucionista de la justicia, fuera de la dicotomía aristotélica de un orden aritmético y otro geométrico de la misma, estimado, el primero, en función de circunstancias de igual a igual y el segundo en la medida proporcional al mérito; no nos atenemos tampoco a un concepto axiológico de aquellas, sino al desarrollo de las ideas revolucionarias que implican un cambio en el orden social por la lucha de clases donde precisamente lo social nos da la tónica de las necesidades y diferencias para buscar, no una justicia igualadora o virtual, sino niveladora de partes desiguales y compensadoras de ventajas que se deben de frenar.

La idea de justicia social, manifiesta - el maestro Alberto Trueba Urbina, va más allá de lo que piensan los juristas y filósofos aún los que aseveran que la justicia social es la del Derecho del Trabajo como derecho de integración, nivelador de las relaciones entre el Estado y una clase social. A este respecto expresa: "La justicia social es justicia distributiva, en el sentido de que ordena un régimen que las desigualdades tradicionales han mantenido desordenadamente, sólo estableciendo este orden se reivindica al pobre frente al podero-

so. Tal es la esencia de la justicia social, - busca el equilibrio y mejoramiento económico - de la clase obrera, recuperando todo aquello - que le pertenece". (7)

El Derecho Social recoge ese elemento -- reivindicatorio en el artículo 123 constitucio nal, al conceder a los trabajadores el derecho a participar en las utilidades de las empre- - sas, a formar asociaciones profesionales y a - declararse en huelga, medios por los que obtie nen la devolución de lo que justamente les co- rresponde.

CUARTO.- Tanto en las relaciones labora les como en el campo del proceso laboral, las- leyes del trabajo deben proteger y tutelar a - los trabajadores frente a sus explotadores, -- así como las Juntas de Conciliación y Arbitra- je de la misma manera que el Poder Judicial Fe deral, están obligadas a suplir las quejas de- ficientes de los trabajadores. También el pro ceso laboral debe ser instrumento de reivindi- cación de los derechos del proletariado -sigue exponiendo el maestro Trueba Urbina- en el -- ejercicio del artículo 123 de la Constitución- social que consagra para la clase obrera el De recho a la revolución proletaria, podrán cam- -biarse las estructuras económicas, suprimiendo

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

A la luz de la Teoría Integral, el proce dimiento laboral es otro instrumento más de -- protección a la clase trabajadora y de lucha - frente a sus explotadores, pues tutela y de - fiende sus derechos. Esta finalidad se reali za porque dentro del proceso laboral forzosa-- mente tenemos que apartarnos de varias normas- establecidas por las leyes comunes del procedi miento, ya que la teoría del artículo 123 en - esta materia, nos obliga a observar el princi pio de desigualdad de las partes que existen en tre el trabajador y el patrón; el de las accio nes y excepciones, conforme al cual la acción- es de carácter social y las excepciones patro- nales están limitadas a la materia de la ac- - ción ejercitada; el de la prueba, mediante la-

cual se busca la verdad real y no la verdad jurídica; y el del laudo que debe dictarse a la verdad sabida.

Tanto en el proceso como fuera de él - - existe la desigualdad, la división de la sociedad en dos tipos: los trabajadores y los propietarios de los bienes de la producción, por lo que el artículo 123 es un factor de equilibrio en la lucha de clases sociales, que tiende a compensar las desigualdades entre las dos clases sociales, protegiendo, mejorando y reivindicando al trabajador.

Por otra parte, dentro del Derecho Social, como antes se ha dicho, está comprendido el Derecho de la Seguridad Social, que nació - en el artículo 123 de la Constitución, al incluirse en éste la norma protectora condensada en su fracción XXIX. Conforme a esta fracción, la Seguridad Social protege y tutela a todos - los trabajadores en sus actividades, dentro y fuera de los centros de trabajo, y es así como tiene efectividad el postulado de la Teoría Integral de hacer vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión, - para bienestar y felicidad de todos los hombres y mujeres que viven en nuestro país.

El presente trabajo quedaría incompleto-

si no se hiciera mención aunque someramente, - a la gran obra de acción renovadora del Presidente Echeverría que constituye la Nueva Ley-- del Seguro Social, promulgada el 26 de Febrero de 1973, y que, teniendo en cuenta que el Seguro Social no es privilegio de una parte de la población, sino que es un derecho que debe - - abarcar a todo el país, pensamos que esta Nueva Ley está abriendo caminos para llegar al -- verdadero régimen de Seguridad Social, con proyecciones más amplias, audaces y a la vez más-- sólidas que las establecidas en los sistemas - implantados en otros países del mundo. Ley -- profunda y auténticamente revolucionaria en el más cabal sentido de la expresión, sobre bases de solidaridad social y de bienestar compartido, fincadas en la realidad y con previsión de las posibilidades de constante superación del- pueblo.

Su texto fue cuidadosamente preparado -- por el Ejecutivo Federal, valorando las demandas presentadas por las clases trabajadoras de la ciudad y del campo y las posibilidades efectivas de nuestro contexto nacional.

El texto de la Ley, más que introducir - ajustes y reformas al sistema de Seguridad Social vigente, instaura los cauces jurídicos sobre los cuales - como bien lo apunta la exposi-

ción de motivos- puede proyectarse en el futuro su completa reestructuración; de ahí que deba hablarse con propiedad jurídica de una nueva Ley del Seguro Social que incidirá en la -- configuración social de la nación, con fuerza-comparable a la que se operara hace treinta -- años con la creación misma de la seguridad social mexicana.

Es conveniente consignar que la Nueva -- Ley recogió, en lo sustancial el valioso contenido de la Ley de 42 y que tuvo además presentes las experiencias obtenidas durante su vi-- gencia. Lo anterior, aunado a los numerosos -- estudios hechos sobre las diversas materias -- que integran el régimen de seguro social, hace posible el introducir valiosas innovaciones -- que en esta forma tienen garantizada su factibilidad dentro de nuestra realidad socioeconómica.

Esta nueva ley del Seguro Social facilita y propicia la incorporación de nuevos núcleos- de población, establece pensiones y asignaciones familiares más altas y crea el ramo de - - Guarderías Infantiles, además permite y obliga a la Institución a proyectar su acción a toda- la colectividad, en los casos de la medicina - preventiva, la enseñanza y las prestaciones sociales a los grupos profundamente marginados,-

en el caso de los nuevos servicios médicos de solidaridad social.

El 2 de Julio de 1973, la Universidad Nacional Autónoma de México, organizó un Simposio sobre la Nueva Ley del Seguro Social, en el que destacó la intervención del Dr. Alberto Trueba Urbina, quien precisamente participó con el tema "La Nueva Ley del Seguro Social a la Luz de la Teoría Integral". Siendo este tema el mismo que nos ocupa en el presente trabajo, señalaremos algunos de los planteamientos más importantes de la intervención del maestro Trueba Urbina.

Considera el maestro Trueba Urbina que la Teoría Integral es un escalón en la ciencia del derecho, el cual se inicia en la ciencia del derecho viejo y el último escalón de esta Teoría, sirve para presentar una ciencia nueva en la que tiene que ocupar un lugar prominente la Declaración de Derechos Sociales de 1917 y su completo, la Declaración de Derechos de Seguridad Social de 1973.

La Nueva Ley del Seguro Social es una declaración de derechos de seguridad social complementaria de la gran declaración de derechos sociales de 1917 y sólo a la luz de la Teoría Integral, podemos llegar a esta conclusión. La

Nueva Ley establece los servicios sociales de bienestar individual y colectivo, esto no es ya de seguro social para obreros, sino es para todos los hombres y precisamente ésto es lo que quiere la Teoría Integral, no sólo previsión social, sino la seguridad social para todos.

CITAS BIBLIOGRAFICAS AL CAPITULO V

- 1.- Trueba Urbina Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, S. A. 1a. Ed. México, 1970 p. 205 y ss.
- 2.- Ob. cit. p. 113 y 119.
- 3.- Ob. cit. p. 223 y ss.
- 4.- García Maynez Eduardo.- Introducción al - Estudio del Derecho. Ed. Porrúa, S. A. - 14. Ed. México, 1967 p. 131 y ss.
- 5.- Traité du Droit Constitutionnel, T. 1. pág. 13), y Kelsen.
- 6.- Trueba Urbina Alberto. Ob. cit. p. 144 y 156.
- 7.- Ob. cit. p. 221.

CONCLUSIONES.

I.- Pese a que varios tratadistas de la seguridad social sostienen que ésta tiene su antecedente en épocas muy recientes, no podemos desconocer que, si bien las organizaciones de asistencia que precoloniales y coloniales no llenaron las características peculiares que requieren las instituciones de seguridad moderna, si tuvieron enfoques de prevención y previsión, elementos que son la base de estas instituciones.

II.- Con la Independencia de México se creó una nueva ideología tendiente a desterrar la indigencia, y en la Constitución Política Mexicana de 1824 se empezaron a prever medidas en caminadas a proteger al ser humano y a su aseguramiento, pero éstas encontraron obstáculos en la política Porfirista, que fue de regresión contraria a la Reforma Juarista.

III.- Al triunfo de la Revolución, se consolidaron los Derechos del Trabajo y de la Seguridad Social en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos de 1917, y en la fracción XXIX de este precepto quedó fincada la base constitucional y creado el origen de la Ley del Seguro Social, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1943.

IV.- La constitucionalidad de la Ley del Seguro Social está fuera de toda duda, no sólo porque emana de la Constitución, por disposición expresa de ésta, sino porque no creó una empresa o negocio con fines lucrativos, sino un Instituto de servicio público, beneficio directo y exclusivo de los trabajadores del país, sin provecho alguno para la propia institución, lo cual demuestra que la misma no constituye un monopolio ni un estanco.

V.- La Teoría Integral, profundizando y desarrollando los principios consagrados en el artículo 123 constitucional, nos revela el Derecho del Trabajo y el de Previsión Social como ramas del Derecho Social, distinto del Público y del Privado, y sostiene que así como el primero propugna la tutela más eficaz y la reivindicación más completa de los derechos de los trabajadores, el segundo sólo alcanzará sus metas en toda su plenitud, cuando los beneficios de la seguridad social se extiendan íntegramente a todas las personas económicamente débiles.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Arrayales Aurora. Las Prestaciones Sociales Ruta de la Seguridad Social. Instituto Mexicano del Seguro Social, 1970-p. 47 y ss.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.- Código Fiscal de la Federación. Ed. Porrúa, S. A. 16a. Ed. México, 1971.
- 4.- Flores Zavala Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas". Ed. Porrúa, S. A. 13a. Ed. México, 1971.
- 5.- Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S. A. 12a. Ed. México, 1968.
- 6.- García Cruz Miguel. "El Seguro Social en México". México, 1968.
- 7.- García Maynez Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Ed. Porrúa, S. A. 14a. Ed. México, 1967.
- 8.- González Díaz Lombardo Guillermo. "El Problema de la Implantación del Seguro Social en México". Tesis Profesional. México, 1943.
- 9.- Herrera Gutiérrez Alfonso. "La Ley Mexicana del Seguro Social". Ed. Limón, México, 1943.
- 10.- Huerta Maldonado. "La Ley del Seguro Social y sus Reformas". Imprenta Policromía, 6a. Ed. México, 1971.
- 11.- Instituto Mexicano del Seguro Social. "El

- Seguro Social en México". Talleres Gráficos de la Nación. México, 1943.
- 12.- Instituto Mexicano del Seguro Social.-- "El Seguro Social en México". Tomo I, - Imprenta Aboitiz, S. A. México, 1971.
 - 13.- Instituto Mexicano del Seguro Social. - "Vasco de Quiroga Precursor de la Seguridad Social". México, 1965.
 - 14.- Lamas Adolfo. "La Seguridad Social en la Nueva España". Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, 1964.
 - 15.- Ley Federal del Trabajo. Ed. Porrúa, - S. A. 16a. Ed. México, 1971.
 - 16.- Ley del Seguro Social. Ed. Porrúa, S. - A. 13a. Ed. México, 1971.
 - 17.- Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios. Ed. Andrade, México.
 - 18.- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1970.
 - 19.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Diario Oficial de la Federación, 24 de - - Abril de 1972.
 - 20.- Manual de Organización del Gobierno Federal, 1969-1970. Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública.
 - 21.- Margain Manautau Emilio. "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano". Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1969.

- 22.- Teja Zabre Alfonso. "Historia de México". Imprenta de la Secretaría de Relaciones - Exteriores, México, 1935.
- 23.- Trueba Urbina Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo". Ed. Porrúa, S. A. 1a. Ed. México 1970.