

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

---



EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO  
SOCIAL Y SU NUEVA LEY

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MA. DEL REFUGIO MIRANDA CORTES

CIUDAD UNIVERSITARIA

1 9 7 5



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.

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABA  
JO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, -  
BAJO LA DIRECCION DEL DOCTOR -  
ALBERTO TRUEBA URBINA Y EL ASE  
SORAMIENTO DEL DOCTOR CARLOS -  
MARISCAL GOMEZ.

A mis padres:

MODESTO y ESPERANZA con  
cariño infinito, por su  
ayuda y estímulos, en -  
todos los actos de mi -  
vida.

Con profundo agradecimiento a  
mis maestros de la Facultad; a  
los insignes maestros: Dr. Al-  
berto Trueba Urbina y Dr. Car-  
los Mariscal Gómez.

Para mis hermanos:

CRESCENCIA

MODESTO Jr. y

EMILIA

que la vida les ofrezca lo mejor.

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

Uno de los temas que más llamaron mi atención en mi época estudiantil, fué precisamente acerca del Seguro Social, por considerarla una de las Instituciones de la vida contemporánea que indudablemente tiene mayor relieve universal, por ser la realización objetiva de concebir a la sociedad como un todo armónico, en donde la idea de solidaridad - priva sobre el interés individual, y a la cual el Derecho le otorga la fuerza de su imperatividad para poner a salvo a la existencia humana, de los infortunios, consecuencia inevitable de los riesgos que impone la vida social (principalmente la desocupación, la invalidéz, la vejez y la muerte).

Es la Institución adecuada para la realización de la Seguridad Social, ya que ésta constituye uno de los fines últimos del Derecho, porque garantiza las condiciones en que el individuo se pueda realizar plenamente, de acuerdo con los principios de la Justicia Social y el Seguro Social es el medio de realización de dicha justicia.

Nacida la Institución como una consecuencia del advenimiento de la era industrial, del perfeccionamiento de la máquina y de la aparición de grandes masas asalariadas; ha llegado a formar parte imprescindible de la Organización de los Estados Modernos; pues así como la Seguri-

## II

dad Social, es la respuesta teórica al deber Social del Trabajo, el Seguro Social constituye la respuesta concreta a éste mismo deber, ya que la sociedad no puede en justicia exigir el cumplimiento del deber de trabajar, si no asegura decorosamente al hombre, una existencia digna cuando sus fuerzas disminuyan o sufra riesgos biológicos o sociales que le impone la vida colectiva.

Verémos en el desarrollo del presente trabajo, que el Seguro Social, es el medio más eficaz que se ha encontrado hasta la fecha, de equilibrar a las grandes masas del "temor a la necesidad"; porque reafirma los derechos y la dignidad del hombre que trabaja, al proporcionarle los medios económicos de asistencia y evitar que la carencia momentánea o definitiva del salario, puedan colocarlo en una situación anéustica, sumiéndolo en la desesperación y en la miseria.

Debemos agregar que los Seguros Sociales. son una fórmula de previsión ideada para satisfacer las necesidades del hombre impedido de trabajar, sea por accidente, paro forzoso, enfermedad o vejez. Y representan a todas luces una conquista social, imprescindible para la convivencia humana.

## C A P I T U L O I

- a).- DE LA PREVISION A LA SEGURIDAD SOCIAL.
- b).- DECLARACION EN FILADELFIA SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL.
- c).- INTERNACIONALIZACION DE LA SEGURIDAD - SOCIAL.
- d).- CONCEPTO DEL SEGURO.
- e).- LOS SEGUROS SOCIALES Y SU IMPORTANCIA-ECONOMICO SOCIAL.

## C A P I T U L O I

### DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### a).- DE LA PREVISION A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Los diversos tratadistas que se han preocupado por los temas de previsión y seguridad sociales los han enfocado por una parte, como ramas independientes del Derecho del Trabajo y por la otra como parte integrante del mismo, argumentando éstos últimos que existe una relación muy pronunciada entre el trabajo y la protección del mismo, en las relaciones laborales y en todo lo que se refiere a la salud, la vida y al porvenir de los trabajadores y sus familiares, cuyo fin principal es la obtención de la paz social, además del bienestar colectivo.

Constitucionalmente nuestro régimen denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social" incluyendo así derechos de los trabajadores en cuanto a jornada, salario, etc., y derecho de los mismos para protegerlos, prohibiendo labores insalubres y peligrosas, para mujeres y menores.

Existe además la obligación por parte del patrón de poner a disposición del trabajador habitaciones higiénicas, la creación de mercados y servicios públicos, promover la creación de escuelas, prevenir y reparar riesgos profesionales creándose los seguros de invalidéz, vejez, muerte, etc.

Debemos dejar bien claro que a la luz de nues-



tro Artículo 123 Constitucional de 1917 y de nuestra Teoría Integral, La Previsión Social de los Trabajadores, es punto de partida para llegar a la seguridad social de todos los hombres, puesto que su función no sólo es protectora, sino reivindicatoria, por lo tanto su realización implica la --- transformación del régimen capitalista por el Socialismo, - donde la seguridad social, se extiende a todos los seres humanos sin distinción de clase." (1)

Se considera que los trabajadores, tienen de recho a la previsión social y a la seguridad social, ya no como miembros de una clase explotada, sino como integrantes de la sociedad, para así de ésta manera quedar garantizados en su trabajo y como consecuencia riesgos, medidas preventivas e higiénicas, así como a una protección contra toda clase de contingencias sociales, en el que el individuo requiere de ayuda tanto del Estado, como de la sociedad, con el - fin de conservar su integridad física y para gozar de cuanto proporciona la cultura y el progreso.

Ahora continuaremos con el concepto de Seguridad Social que hemos venido mencionando, el cual ha sido tratado por varios estudiosos del Derecho, como el maestro Días Lombardo, el cual la define como "una disciplina autó-

(1).- ALBERTO TRUEBA URBINA.- "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Porrúa, S. A. México 1973. Tomo II. --- Pág. 1286.

noma del Derecho Social, donde se integran los esfuerzos del Estado y de los particulares entre sí, nacional e internacionalmente, a fin de organizar sus actuaciones para el logro del mayor bienestar social integral en su orden de justicia social y dignidad humana." (2)

Por otra parte Arce Cano, expresa su idea de Seguridad Social: "es el instrumento jurídico y económico -- que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano (sería mejor decir a todo hombre, ya -- que el término ciudadano, es un concepto político) el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado o algunos de estos como subsidios, pensiones y atención facultativa y de servicios sociales que -- otorgan de los impuestos las dependencias de aquél, quedando amparadas contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias, de la falta de insuficiencia de ganancias para su sostenimiento y el de su familia." (3)

Por su parte el Doctor Martoni dice, que la seguridad social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocu-

(2).- FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO.- "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral". (U.N.A.M. Textos Universitarios, México 1973) Pág. 14.

(3).- GUSTAVO ARCE CANO.- "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social en México" México 1972 Pág. 723.

pación adecuada y segura, de amparo contra todos los infortunios; es lucha contra la miseria y la desocupación; en fin - es la elevación de la personalidad humana, amparando a todos los riesgos fundamentales: pérdida de la salud, de la capacidad de trabajo (enfermedad, vejez, accidentes); pérdida del salario (paro forzoso), invalidez; procurando proteger la integridad físico-orgánica de los hombres; conservándola, o recuperándola cuando se ha perdido; manteniendo en lo posible - la capacidad de ganancia." (4)

Acerca del mismo tema opina el Dr. González y nos dice que la seguridad social emplea los mismos métodos - que el seguro, pero que su campo de acción es más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez y la muerte siguen mereciendo su vigilante atención." (5)

Aún cuando el concepto se ha definido de diversas maneras, el común denominador, es que a través de la seguridad social el hombre debe gozar de tranquilidad en la vida misma, con el objeto de que labore en condiciones óptimas de rendimiento, para beneficio propio, de su familiar y de su país.

b).- DECLARACION DE FILADELFIA SOBRE LA SEGURIDAD SOCIAL.

(4).- FRANCISCO JOSE MARTONI.- "Seguro Social Obligatorio".- Buenos Aires, 1951. Pág. 17

(5).- JOSE GONZALEZ CALVIN.- "Previsión Social" Buenos Aires 1946.

Fue en el año de 1944, surgida en el seno de la XXVI reunión de la Organización Internacional del Trabajo, donde se suscribió importantísimo documento, en el cual se manifestó que cada Nación, mediante el esfuerzo internacional deben luchar contra la pobreza; que todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho de perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades.

Se establece además la obligación de fomentar entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida; empleo de los trabajadores en las ocupaciones que puedan tener la satisfacción de dar la más amplia medida de sus habilidades y de sus conocimientos y de aportar su mayor contribución al común bienestar humano, la extensión de medida de igualdad social para proveer un ingreso básico a los que necesitan tal protección, asistencia médica completa, protección adecuada de la vida y de la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones; protección de la infancia y la maternidad del suministro de alimentos, vivienda y facilidades de recreo y cultura adecuadas, garantía de oportunidades.”(6)

(6).- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO.- Ob. Cit. pág. 126-127.

Como podemos observar, con lo que hemos expuesto con anterioridad, ya desde el año de 1944, y antes con La Carta del Atlántico en el año de 1942 fué preocupación de las Naciones, principalmente en Inglaterra y Alemania entre otras, el impulsar a los pueblos para que se expidieran leyes, que estuvieran vigentes y que verdaderamente se aplicaran a los ciudadanos y en particular a la clase trabajadora que es la que contribuye al engrandecimiento de sus respectivos países.

c).- INTERNACIONALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

"La Seguridad Social en el campo Internacional, equivale a la previsión social de los trabajadores mexicanos, porque nuestro Derecho del Trabajo (el que nació con el artículo 123), tiene por destino histórico hacer extensiva la seguridad social de los trabajadores, hacia toda la colectividad y de una manera especial a todos los económicamente débiles.

Desde la primera reunión internacional sobre Seguridad Social, fué preocupación conjunta de los representantes de empleadores, trabajadores y gobiernos, crear un régimen de Seguridad Social a fin de llevar a todos los hogares bienestar, abundancia y paz; pero no la paz que significa la suspensión de actividades bélicas; sino la paz que

Como podemos observar, con lo que hemos expuesto con anterioridad, ya desde el año de 1944, y antes con La Carta del Atlántico en el año de 1942 fué preocupación de las Naciones, principalmente en Inglaterra y Alemania entre otras, el impulsar a los pueblos para que se expidieran leyes, que estuvieran vigentes y que verdaderamente se aplicaran a los ciudadanos y en particular a la clase trabajadora que es la que contribuye al engrandecimiento de sus respectivos países.

c).- INTERNACIONALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

"La Seguridad Social en el campo Internacional, equivale a la previsión social de los trabajadores mexicanos, porque nuestro Derecho del Trabajo (el que nació con el artículo 123), tiene por destino histórico hacer extensiva la seguridad social de los trabajadores, hacia toda la colectividad y de una manera especial a todos los económicamente débiles.

Desde la primera reunión internacional sobre Seguridad Social, fué preocupación conjunta de los representantes de empleadores, trabajadores y gobiernos, crear un régimen de Seguridad Social a fin de llevar a todos los hogares bienestar, abundancia y paz; pero no la paz que significa la suspensión de actividades bélicas; sino la paz que

constituye el bienestar de la humanidad, para que alcance - las más altas metas del progreso.

La realización de la idea de William Beveridge, quien durante la Segunda Guerra Mundial enarboló una -- nueva bandera de lucha por la Seguridad Social; es internacionalizar el bienestar para la humanidad, desde la educación básica, hasta la preparación profesional, organización técnica del trabajo; desterrando la indigencia, combatiendo el desempleo, garantizando la salud y la vida, en función -- de universalizar la Justicia Social, no restrictiva, sino -- integral.

La seguridad Social es un tema, que ha preocupado hondamente a la Organización Internacional del Trabajo y a la Oficina de la misma. Y es así como existe el Código Internacional del Trabajo, el cual le dedica el libro -- sexto a la Seguridad Social; que contiene disposiciones generales sobre asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, desempleo, vejez, en casos de accidentes del -- trabajo y de enfermedad profesional, familiares, maternidad, invalidéz, supervivientes, gastos extraordinarios, pagos periódicos, suspensión de las prestaciones, trato a los residentes o no nacionales." (7)

(7).- TRUEBA URBINA ALBERTO.- ob. cit. Pág. 1292-1293.

d).- CONCEPTO DEL SEGURO.

Debemos a la literatura Alemana la más rica - sobre éste aspecto, ya que son numerosos los volúmenes que se dedican al estudio de éste tema.

La idea del Seguro Social, nace debido a la necesidad que el individuo siente de satisfacer sus exigencias, que además de las presentes, vé hacia el futuro; pues a medida que avanza la civilización y la cultura, el hombre no se conforma únicamente con subsistir o conservar su existencia, sino de preveer sucesos futuros.

La experiencia a través de la vida de los pueblos nos ha enseñado que una economía aislada no es suficiente para asegurar el porvenir, sobre todo cuando para ello sea necesario el dinero; ya que habiendo organismos que mediante una pequeña aportación pueden hacer frente a esas mismas necesidades, porque se presentan simultáneamente para todos, y que al mismo tiempo se van conociendo leyes que rigen fenómenos de apariencia casual, pero de posible realización; es entonces cuando se fundan éstas organizaciones, que sostenidas en común resuelven éstas situaciones futuras, surgiendo así la institución del Seguro.

Porque además hemos vislumbrado que la pobreza en cualquier lugar del orbe, siempre ha constituido un peligro inminente, para que el individuo pueda prosperar; todos-



los hombres están expuestos a cierto número de riesgos o eventualidades tales como: los accidentes de trabajo, al desempleo, la invalidez, la maternidad, las enfermedades profesionales, etc.

Y es a través del transcurso del tiempo como el obrero se va dando cuenta, que todos y cada uno de sus problemas se van haciendo más numerosos y es así como nace la Institución de Previsión llamada "Seguro" de tipo individual; el cual operaba a través del llamado seguro de vida y por medio de instituciones de seguro primado ésto se realiza a fines del siglo XIX.

Así podemos decir que "el Seguro" es el recurso por medio del cuál un gran número de existencias económicas amenazadas por peligros análogos, se organizan para atender necesidades fortuitas." (8)

Ahora el Seguro en su aspecto jurídico es "la relación jurídica onerosa, en que una de las partes con el fin de ponerse a cubierto de una futura necesidad de fondos de dinero, hace que la otra, especializada en la celebración sistemática y en gran escala de éstas relaciones, le prometa una prestación, la cual deberá hacer efectiva, tan pronto como se produzca fortuitamente un suceso determinado o llegue un determinado momento". (9)

Como rama de la Política Social, el Seguro tiene por meta y objetivo, asegurar las condiciones materiales de vida, de una o más clases menesterosas de la sociedad, aún cuando actualmente, sus manifestaciones se han extendido a cubrir las necesidades de una gran mayoría de individuos.

Atendiendo a un criterio jurídico, los seguros son Públicos o Privados, de acuerdo con la personalidad del asegurador, y según que éste pertenezca al campo del Derecho Público o Privado; otra clasificación jurídica del seguro, es Voluntarios y Forzosos; ya sea que se deriven de un Contrato o los imponga la Ley.

La diferencia que existe en la división de seguros de personas y de daños, es que en éstos últimos es siempre un daño patrimonial; lo que no puede suceder y no necesita ser demostrada en los seguros de personas.

Atendiendo a la finalidad, unos seguros se proponen conservar los valores existentes y otros persiguen el transmitirlos o repararlos.

El nombre que se ha dado a cada una de las ramas del seguro es poco lógica, denominándose unas de acuerdo con el suceso previsto, otras según la cosa en que recae éste, en otros casos el título aparece incompleto; como sucede con el Seguro Marítimo, que es el seguro de transpor-

tes marítimos y en ocasiones es precisamente lo contrario, - que en lugar de ser seguros de vida, por ejemplo, son seguros de muerte; por último en la mayoría de las ramas, los nombres sólo ponen de relieve una de las modalidades que abarcan; como el seguro de incendios, que su límite llega también a los daños producidos por explosiones etc.

e) Los Seguros Sociales y su importancia Económico-Social.

El aspecto Social de la Institución que estudiamos, no puede negarse, ya que en ella queda reflejada una de las formas más eficaces de la solidaridad humana en favor, sobre todo de la clase menesterosa.

Si tenemos en cuenta que todos somos producto de la sociedad y que fuera de ella no hay cultura, ni progreso, ni civilización; se llega a la conclusión de que vivir en sociedad, es lo mismo que vivir solidariamente, puesto que sin ella, la sociedad no sería posible.

"La solidaridad es la razón de ser y de la duración de toda sociedad humana; limitada primero a la familia, se ha desarrollado progresivamente a la tribu, a la ciudad y a la Nación; y se trata ya de englobar en ella a la humanidad entera, En tanto que la solidaridad evoluciona más , se multiplican las relaciones entre los miembros de un mismo grupo humano, se perfecciona y progresa la con

dición moral y material del mismo grupo, de tal manera que se puede decir que la historia de la civilización es de hecho la historia de las conquistas realizadas por la solidaridad consciente y organizada, sobre el individualismo instintivo y anárquico de los individuos y de las masas". (10)

Aún cuando la sociedad debe ser un conjunto - unido, no todas las doctrinas que predominan tienen inclinaciones solidarias y de colectivismo entonces se ha pretendido que mediante la implantación del Seguro Social, se equilibrarían esas orientaciones socialistas e individualistas, produciéndose como consecuencia una sociedad solidaria y organizada.

De allí que se le de gran importancia a este Seguro en el campo social y como es natural también en el económico; pues desde éste punto de vista toda la organización del trabajo y la producción del mismo se hace depender de la garantía del bienestar que los obreros disfruten y esta garantía y seguridad sólo la ven los partidarios del Seguro Social, en la buena y bien orientada organización de esta institución, ya que mediante ésta se ve una nivelación entre los presupuestos familiares y sus ingresos que en caso de no lograrse, el efecto lógico e inevitable será la -

degeneración de las masas populares, efectos que de inmediato se harían sentir en el proceso mismo de la producción, ya que obreros física y mentalmente endeblados no satisfarían las exigencias cada vez mayores de la producción moderna, por lo que se dice que el Seguro Social, procura conservar las fuerzas productoras por medio de la previsión obligatoria, dando a los trabajadores la garantía de disponer por lo menos de lo indispensable para la conservación y reconstrucción de la fuerza de trabajo.

Podemos afirmar, que con los Seguros Sociales, el patrón lejos de sentir una pérdida, tiene la ventaja de conocer de manera concreta sus obligaciones para con los obreros, y de calcularla como lo hace sin duda alguna en el costo de la producción. Hay que tener en cuenta que con la implantación de los distintos Seguros, aumenta considerablemente la prevención contra los mismos riesgos; esto desde luego es mucho más ventajoso que su reparación, ya que así aumentan las seguridades en las labores, mediante el empleo de medios de protección, de higiene y control.

El dominio sobre las leyes económicas con el fin de intentar reducir y evitar cada vez más los choques, conflictos y trastornos que resultan para la sociedad, forma una de las tareas máximas de la generación actual. Por lo tanto, si la implantación de un sistema adecuado de Se-

degeneración de las masas populares, efectos que de inmediato se harían sentir en el proceso mismo de la producción, - ya que obreros física y mentalmente endebles no satisfarían las exigencias cada vez mayores de la producción moderna, - por lo que se dice que el Seguro Social, procura conservar las fuerzas productoras por medio de la previsión obligatoria, dando a los trabajadores la garantía de disponer por lo menos de lo indispensable para la conservación y reconstrucción de la fuerza de trabajo.

Podemos afirmar, que con los Seguros Sociales, el patrón lejos de sentir una pérdida, tiene la ventaja de conocer de manera concreta sus obligaciones para con los obreros, y de calcularla como lo hace sin duda alguna - en el costo de la producción. Hay que tener en cuenta que - con la implantación de los distintos Seguros, aumenta considerablemente la prevención contra los mismos riesgos; esto desde luego es mucho más ventajoso que su reparación, ya - que así aumentan las seguridades en las labores, mediante - el empleo de medios de protección, de higiene y control.

El dominio sobre las leyes económicas con el fin de intentar reducir y evitar cada vez más los choques, - conflictos y trastornos que resultan para la sociedad, forma una de las tareas máximas de la generación actual. Por lo tanto, si la implantación de un sistema adecuado de Se-

guros Sociales, es incuestionablemente una medida para lograrlo, los defensores de dicha institución, insisten en que su instauración se ha impuesto con categoría de imperiosa, necesidad desde cualquier punto de vista y en interés de todos los componentes del conglomerado social.

Debemos agregar que los Seguros, representan una conquista social, porque reafirman los derechos y la dignidad del hombre que trabaja, al proporcionarle los medios económicos de asistencia y de evitar que la carencia momentánea o definitiva del jornal o salario puedan colocarlo en una situación angustiosa, sumiéndolo en la desesperación y en la miseria, Y es así que los Gobiernos han advertido que muchos de los malestares y desórdenes de la población obedecen a la falta de seguridad económica de la clase trabajadora; tal consideración ha culminado con la estructuración de grandes planes y proyectos que establecen Seguros Sociales, para todos los ciudadanos sean o no productores.

## C A P I T U L O   I I

### GESTACION DEL SEGURO SOCIAL MEXICANO

- a).- Como nació la Seguridad Social en México.
- b).- El Mandato Constitucional.
- c).- Nuestra Legislación.



## C A P I T U L O   I I

### GESTACION DEL SEGURO SOCIAL MEXICANO

a).- Como nació la Seguridad Social en México.

El Presidente de la República Mexicana, Alvaro Obregón (1880-1928), fue el primero en comprender la limitación de las Leyes del Trabajo y de las Sociedades Mutualistas, para proteger plenamente a los trabajadores y a sus familiares; por otra parte, entendió cabalmente el papel del Estado, en la época contemporánea pues consideraba que debería ser el principal gestor de la Justicia Social.

En un proyecto de Ley para la creación del "seguro obrero" (1921), Obregón señaló el carácter meramente teórico de las prestaciones otorgadas por las legislaciones laborales impotentes para obligar a los patrones a cumplir con las disposiciones favorables al trabajador. Propuso para solucionar el problema la creación del Seguro Social, administrado por el Estado, que se encargaría de velar por los derechos de los trabajadores y de protegerlos en el mismo ordenamiento. En la exposición de motivos afirmó también la necesidad de crear el seguro obrero, para evitar los continuos choques entre patrones y trabajadores, que frenaban el desarrollo de la economía nacional.

Para financiar el Seguro Obrero, se propuso una contribución a cargo del capital "igual a un diez por ciento, sobre todos los pagos que se hagan por concepto de trabajo, cualquiera que sea su naturaleza". Parece ser que esta disposición provocó el descontento de los empresarios,

a quienes se les ofreció una nueva solución en un proyecto de reformas a los incisos VI, IX y XXIX del artículo 123 constitucional, presentado en la cámara baja en 1924. Los autores del proyecto consideraron conveniente establecer el reparto de utilidades en las negociaciones y piden que los fondos respectivos se destinaren a la creación de un fondo nacional para la previsión social.

Las Leyes de los Estados reglamentarias del artículo 123 constitucional, provocaron un gran número de confusiones y altercados entre patronos y trabajadores, al no coincidir en la interpretación de las nuevas disposiciones de carácter laboral.

Las huelgas y los paros se presentaron con relativa frecuencia, creándose un nuevo problema, el de la desocupación de los trabajadores ; en razón de su suspensión de labores, decretada por el sindicato o por la empresa. Fue así como se presentó ante la Cámara de Diputados, un proyecto de Ley para reglamentar las Huelgas y los paros; éste sucedió en el año de 1925, en el cual se establecía el Seguro Obligatorio para cubrir el riesgo de suspensión involuntaria de labores.

Fue también en el año de 1925 cuando en la Cámara Baja se da lectura a un proyecto de Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, en el que se-

propuso la creación de un Instituto Nacional del Seguro Social, que sería administrado por una representación tripartita y cuyos fondos se conseguirían con las aportaciones del sector empresarial.

Los patrones, evidentemente, se resistían a aceptar dichos proyectos, pues consideraban inoportuno aumentar los gastos de producción a la industria, que había logrado sobrevivir durante los años más difíciles de la Revolución, pero que todavía no alcanzaba un total restablecimiento. Podemos decir sin embargo, que los patrones nunca rechazaron la idea de implantar el Seguro Social en la República; se limitaron a solicitar el reparto de las cargas entre los diferentes sectores.

Así en el año de 1925, las Cámaras Industriales de Orizaba, publicaron un panfleto, en el cual señalaban supuestas irregularidades de la legislación veracruzana relativa al Derecho del Trabajo, que consideraba como enfermedades profesionales, una serie de dolencias, --- -- que los patrones atribuían al clima y a la falta de condiciones higiénicas en la vida del trabajador. Igualmente se quejaban del alto índice de frecuencia en relación con las enfermedades de los obreros, quienes al decir de los empresarios, abusaban continuamente de los derechos que les otorgaba la Ley.

Para la solución del problema, las Cámaras Industriales, proponían que el Estado, se hiciera cargo de los servicios médicos, impartidos mediante establecimientos de beneficencia; pero consideraban mejor solución el establecimiento del "seguro forzoso" como algo indispensable y de extraordinaria urgencia.

De otra manera a los trabajadores de la comarca (y de las que se hallen en iguales circunstancias) pueden quedar desamparados, mejor dicho, atendidos a sus propios recursos, o las industrias se sacrificarán hasta el último momento, realizando una traición al objeto de su fundación, y quedarán extenuadas por el esfuerzo.

Alvaro Obregón, en su campaña política, convirtió en un punto fundamental de su programa, la promesa de luchar por la aceptación de su "Proyecto de Ley para la creación del Seguro Obrero", que había sido aprobado por aclamación en el Congreso Mundial del Trabajo, celebrado por aquellas fechas en la ciudad de Río de Janeiro. Francisco Serrano su opositor también prometió una legislación que garantizara al obrero un bienestar en la vejez y una debida protección en caso de sufrir un riesgo profesional.

El proyecto de crear el Seguro Social, dio origen a un partido político denominado "Previsión Social" que solicitaba el concurso de la clase media y de los obreros para "apoyar a los candidatos mejor preparados y que in-

Para la solución del problema, las Cámaras Industriales, proponían que el Estado, se hiciera cargo de los servicios médicos, impartidos mediante establecimientos de beneficencia; pero consideraban mejor solución el establecimiento del "seguro forzoso" como algo indispensable y de extraordinaria urgencia.

De otra manera a los trabajadores de la comarca (y de las que se hallen en iguales circunstancias) pueden quedar desamparados, mejor dicho, atendidos a sus propios recursos, o las industrias se sacrificarán hasta el último momento, realizando una traición al objeto de su fundación, y quedarán extenuadas por el esfuerzo.

Alvaro Obregón, en su campaña política, convirtió en un punto fundamental de su programa, la promesa de luchar por la aceptación de su "Proyecto de Ley para la creación del Seguro Obrero", que había sido aprobado por aclamación en el Congreso Mundial del Trabajo, celebrado por aquellas fechas en la ciudad de Río de Janeiro. Francisco Serrano su opositor también prometió una legislación que garantizara al obrero un bienestar en la vejez y una debida protección en caso de sufrir un riesgo profesional.

El proyecto de crear el Seguro Social, dio origen a un partido político denominado "Previsión Social" que solicitaba el concurso de la clase media y de los obreros para "apoyar a los candidatos mejor preparados y que in-

cluyan en su programa el proyecto de Seguro Social que presenta el C. General Alvaro Obregón.

El juego político de los "previsionistas" es obvio a fuerza de ingenuo: sin embargo no desvirtúa la preocupación social de sus fundadores, quienes en un estudio publicado en 1927, se refieren a una serie de instituciones extranjeras que pretenden implantar en México. En el año de 1928 tuvo verificativo una Convención Obrero-Patronal en la ciudad de México; ante ella se presentó el proyecto de Ley Federal del colaborado por la Secretaría de Industria y Comercio y Trabajo, uno de cuyos capítulos reglamentaba el establecimiento del Seguro Social. En este trabajo se pretendían Seguros contra el Riesgo Profesional, los Riesgos No Profesionales, Invalidez, Vejez, Jubilación, Muerte de los trabajadores, falta involuntaria del trabajo y necesidades de familia.

En este proyecto se propone un nuevo sistema para recabar fondos, que se formarían con las aportaciones de los empresarios, los trabajadores y el Estado; y quienes administrarían la institución por medio de una representación tripartita.

Los patrones en esta ocasión aceptaron la implantación del Seguro, pero sugirieron que se hiciera progresivamente, teniendo en cuenta la realidad económica del-

país y las posibilidades de las finanzas públicas, con base en una estadística completa de los riesgos sociales y en los principios científicos que norman el procedimiento de los seguros, y sólo después de haber consultado la opinión de "todos los sectores de la economía nacional".

Las palabras de los empresarios pronto tuvieron respuesta. En el mes de Marzo de 1929, apareció un estudio del Departamento de Estadística en el que se estudiaban las posibilidades reales de establecer el Seguro Social en la República, con base en una serie de estadísticas en relación al probable número de asegurados, en los cálculos aproximados del costo del sistema, y en los probables efectos de la implantación del régimen en la vida económica de México. Este trabajo demuestra que existía en aquellos años una auténtica preocupación por crear un Sistema de Seguridad Social, una profunda inquietud, ajena a la política circunstancial por encontrar los sistemas adecuados para conseguir una verdadera Justicia Social.

A pesar de los buenos propósitos de los Gobiernos revolucionarios, no fue posible, en aquellos años implantar el régimen de Seguridad Social en la República. Debe considerarse que no fue sino hasta el año de 1929 cuando se reformó la Constitución. ésto fue en el sentido de otorgarle a la Federación el derecho de legislar en materia de Trabajo y concederle la facultad de crear el régimen

obligatorio del Seguro Social. Sin embargo, en 1934 y en ocasión del Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial, el Lic. Emilio Portes Gil, leyó un discurso en el cual proponía las bases fundamentales de una futura legislación sobre Seguridad Social.

En una sesión posterior, el profesor Federico Bach y el Licenciado Adolfo Zamora presentaron una ponencia relativa a la organización del Seguro Social, que protegería al trabajador y a sus familiares en los casos de enfermedades generales y maternidad, cesantía, vejez e invalidez, muerte y ayuda educacional.

El Instituto "por crearse" sería autónomo y sus fondos se recaudarían con las aportaciones de los tres sectores, cuyos representantes se encargarían de la administración del organismo. Los autores del proyecto estaban conscientes de la dificultad de proteger a los trabajadores en contra del desempleo por medio de un Seguro. Sin embargo proponían el establecimiento de ciertas medidas indirectas (agencias de colocaciones, orientación profesional, institutos especiales, subvenciones, fomento de obras públicas, etc.) que facilitarían a los obreros la consecución de un nuevo trabajo.

Con motivo de los III Juegos Deportivos Nacionales del Sector Obrero, en el Estadio Municipal de la Mag-



dalena Mixhuca, el día tres de Noviembre de 1974, y con la asistencia del Regente de la Ciudad, Licenciado Octavio Senties Gómez y el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, Carlos Gálvez Betancourt, se hicieron declaraciones muy importantes por estos funcionarios acerca de la implantación del Seguro de Desempleo en el país, cuyas ventajas se verían reflejadas, principalmente para evitar la huida de cerebros y la tragedia de los braceros.

Además la mano de obra calificada requiere de este aliciente (del Seguro), ya que el trabajador que pierde su empleo, después de recibir un buen sueldo como técnico, se encuentra relegado en las actividades menos remuneradas. El Licenciado Joaquín Pascoe de la Federación de trabajadores del Distrito Federal agregó: "Lo urgente es que se implante, pero su realización abarca la solución de otros aspectos fundamentales como son :

- a).- No mandar a la indigencia al trabajador que sufre el desempleo.
- b).- El seguro lo ampararía al nivel de la categoría que ocupaba antes de ser desempleado.
- c).- El problema del sub-empleo, tendría otra dimensión, pues se da el caso de que el trabajador calificado, al perder su plaza se ve obligado a desempeñar o a tomar cualquier empleo, y en numerosas ocasiones hasta de ocuparse como peón; esto signifi-

dalena Mixhuca, el día tres de Noviembre de 1974, y con la asistencia del Regente de la Ciudad, Licenciado Octavio Senties Gómez y el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, Carlos Gálvez Betancourt, se hicieron declaraciones muy importantes por estos funcionarios acerca de la implantación del Seguro de Desempleo en el país, cuyas ventajas se verían reflejadas, principalmente para evitar la huida de cerebros y la tragedia de los braceros.

Además la mano de obra calificada requiere de este alicente (del Seguro), ya que el trabajador que pierde su empleo, después de recibir un buen sueldo como técnico, se encuentra relegado en las actividades menos remuneradas. El Licenciado Joaquín Pascoe de la Federación de trabajadores del Distrito Federal agregó: "Lo urgente se que se implante, pero su realización abarca la solución de otros aspectos fundamentales como son :

- a).- No mandar a la indigencia al trabajador que sufre el desempleo.
- b).- El seguro lo ampararía al nivel de la categoría que ocupaba antes de ser desempleado.
- c).- El problema del sub-empleo, tendría otra dimensión, pues se da el caso de que el trabajador calificado, al perder su plaza se ve obligado a desempeñar o a tomar cualquier empleo, y en numerosas ocasiones hasta de ocuparse como peón; esto signifi-

ca un desperdicio de mano de obra calificada, además de quitar el incentivo para la capacitación". (11)

En la memoria de la Secretaría de Gobernación - fecha 26 de Marzo de 1938, aparece un proyecto del Seguro Social, obra de Ignacio García Téllez. Se elaboró el proyecto a fin de satisfacer los postulados del Primer Plan Sexenal, en el cual se había planteado la necesidad de implantar a la brevedad posible un programa de Seguridad Social en la República.

En el proyecto, se sigue la opinión de la Organización Internacional del Trabajo, para definir el "riesgo social" que se considera como "toda amenaza que pone en peligro los ingresos de los trabajadores asalariados y de los trabajadores independientes económicamente débiles, en cuya previsión está interesada la sociedad. La mención de la Oficina Internacional del Trabajo no es meramente casual, pues México al ser aceptado en la Sociedad de las Naciones comenzó a aprovechar la experiencia internacional en materia social y a recibir la ayuda técnica y el aliciente de los organismos internacionales, sin las cuales hubiera sido sumamente difícil elaborar un sistema de Seguridad Social.

Por otra parte, la Segunda Guerra Mundial, permitió al Gobierno Mexicano, ofrecer la hospitalidad del País a distinguidos técnicos extranjeros, como Emilio Schoenbaum -

y Paul Tixier, quienes colaboraron ampliamente en el anteproyecto definitivo de la Ley del Seguro Social.

Además de que fueron las circunstancias Internacionales las que facilitaron la implantación del Seguro Social en México, cuya creación fue propuesta en el año de 1921, pero había sido imposible, debido a una serie de problemas técnicos, jurídicos, políticos y económicos.

Fue el Presidente de la República, Manuel Avila Camacho, quien consciente de la situación histórica de México, el que nombró a una Comisión redactora en el año de 1941, el cual entregó un anteproyecto, trece meses después.

Los Organismos Internacionales, aprobaron calurosamente el proyecto de Ley del Seguro Social, que aceptado por el Congreso de la Unión en Diciembre de 1941, fue promulgado en Enero de 1943.

El Seguro Social Mexicano, institución nacida del pensamiento revolucionario, que se expresó en las sesiones del Congreso Constituyente de 1916 en ocasión de los debates suscitados por los proyectos relativos a la legislación del Trabajo.

Los Constituyentes descubrieron, las limitaciones de las Garantías Individuales, incapaces de proteger la dignidad de los trabajadores, en la segunda mitad del si

glo XIX..

La segunda guerra mundial, provocó profundas meditaciones, respecto a los principios de organización política, ya que se habfan revelado impotentes, para evitar la catástrofe que amenazaba destruir la civilización contemporánea. Las Naciones aliadas declararon en el Trabajo del Atlántico que esperaban, después de la destrucción final de la tiranía nazi, "ver el establecimiento de la paz que a todas las naciones les permita vivir seguras dentro de su propia frontera, y que traiga la seguridad, de que todos los hombres, de todos los países, puedan vivir libres tanto de temores, como de necesidades".

El representante de los Estados Unidos, en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, afirmó que la guerra empeñada, era un conflicto de Seguridad Social, de dignidad humana, de libertad.

Consideraba a la organización financiera e industrial, responsable de la guerra, pues "no obstante sus grandes contribuciones, no pudo encontrar el camino en el período de su mayor extensión; para distribuir entre toda la población en general, la bendición amplia de su abundancia, o para dar a todos los hombres y mujeres comunes, seguridad de empleo, de ahorro, de salud y previsión para la vejez".

El anteproyecto, mexicano, nacido del pensamiento revolucionario, coincidía en sus aspectos axiológi-

cos, con los postulados que sustentaban los organismos internacionales, que manifestaron oficialmente su aprobación de la Ley del Seguro Social, significaría una nueva etapa en la vida del pueblo mexicano, un jalón decisivo en su lucha por alcanzar el pleno desarrollo". (12)

b).- El Mandato Constitucional.

Todo el espíritu del artículo 123 constitucional puede reunirse en las palabras expuestas por el diputado Manjarrez a la Asamblea Constituyente:

"A mi no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los ju<sup>ris</sup>consultos; lo que me importa es que atendá<sup>mos</sup> debidamente el clamor de sus hombres que se levantaron en la lucha armada". (13)

Afortunadamente el artículo 123, fue redactado de una manera técnica, pues se contó para su elaboración - - con la capacidad de personas como José Natividad Macías, autor del proyecto, que casi sin modificaciones fue aprobado.

Una de sus fracciones del artículo 123, concretamente la XXIX, se refiere a los Seguros Sociales.

(12) Obtenido de una publicación del I.M.S.S.  
Sub-Dirección General Jurídica. Agosto, 1973

(13) Dr. Mario de la Cueva. "Derecho Mexicano del Trabajo". pág.119. Edit. Porrúa

Esta Institución la tenían en mente, los autores del proyecto, por haberla tomado de las legislaciones - extranjeras, sobre todo de los países de grandesarrollo industrial, como Alemania e Inglaterra, en donde el establecimiento del Seguro Social, había dado óptimos resultados.

El mérito de los Constituyentes, consiste, no en haber esbozado la idea del Seguro Social, puesto que la misma había sido ya largamente estudiada y puesta en práctica en otros países, sino el haber tenido el valor para haberla incluido dentro de las normas constitucionales de un país sentado con ésto, un precedente único en el mundo y además - de haber tenido la visión necesaria para comprender la realización de los postulados de la Seguridad Social; eran indispensables, si se quería llevar a cabo tal como se intentó en la Constitución de 1917, una reforma de tipo integral, en estructura económica, jurídica y social de nuestra Patria.

"Se considerará de utilidad pública..." empieza así la fracción XXIX, del artículo 123 constitucional, y es claro que baste sólo este párrafo introductorio, para comprender, que la intención del Constituyente estaba perfectamente definida; no se podía reglamentar en aquel momento, o mejor dicho, estructurar todo un programa de Seguridad Social, que supone tan variados y complejos problemas, pero - que se anunciaba ya la intención en la frase "de utilidad pública", y ésta no puede tener aplazamiento más que temporal.

Sin embargo ése aplazamiento continua hasta nuestros días.

c).- Nuestra Legislación.

La fracción XXIX del artículo 123 constitucional, establece: "Se considerará la utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y de accidentes y otras con fines análogos"; esta fracción del artículo 123 constitucional, fue letra muerta, hasta el año de 1943, en que se expidió la Ley Mexicana del Seguro Social, durante el gobierno del general Manuel Avila Camacho.

Las razones de su tardía aparición fueron múltiples, una de las cuales fue la lucha intercorporal dentro del sindicalismo mexicano (recuérdese al efecto el antagonismo dentro de las grandes centrales obreras, tales como la CROM) que determinó que la lucha sindical por el mejoramiento de la clase obrera a menudo quedará desvirtuada por ambiciones de tipo político; por otra parte, debe tomarse en cuenta la oposición de la clase patronal para la expedición de la Ley del Seguro Social, pues dicho sector consideraba que la industria en México aun no se encontraba debidamente capacitada para soportar, las cargas que significaban las cargas de tipo obligatorio y así podríamos seguir enumerando otras muchas razones que determinaron un retraso considerable en el cumplimiento del mandato constitucional, a que se-



refiere la mencionada fracción XXIX del artículo 123; pero -  
bástenos haber señalado las anteriores, que nos parecieron, -  
las que de manera más directa influyeron en la situación - -  
apuntada.

La participación de México en la Segunda Gue--  
rra Mundial en 1940 si bien en el aspecto militar fue casi -  
nula, en el aspecto económico tuvo una gran importancia. Es-  
tados Unidos de Norteamérica reclamaron de Hispanoamérica un  
esfuerzo económico considerable, que abarcó dos aspectos - -  
fundamentales; por una parte la exportación de materiales pa  
ra la industria bélica y por otra, el incremento en la pro--  
ducción de los países con industria como México, para su--  
plir las deficiencias de la Industria de Norteamérica, sobre  
venidas por efecto de la conflagración.

Fue cuando México surgió de pronto con una - -  
gran fuerza, la industria moderna y obligó a los patrones y -  
trabajadores, a formular un pacto tácito para conservar el -  
equilibrio de las relaciones obrero patronales.

Ejemplificaremos de lo que hemos expuesto an--  
teriormente con la transcripción del documento suscrito en--  
tre la Confederación de Trabajadores de México y los Empresa  
rios de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación  
"Los industriales y los obreros de México, hemos acordado -  
unirnos en esta hora decisiva para los destinos de la humani

dad y de nuestra Patria, con el objeto de pugnar juntos por el logro de la plena economía autónoma de la nación, por el desarrollo económico del país y por la elevación de las condiciones materiales y culturales en que viven las grandes masas de nuestro pueblo.

Con estos fines superiores, deseamos renovar - para la etapa de la paz, la alianza patriótica que los mexicanos hemos creado y mantenido durante la guerra, para la - defensa de la independencia y de la Soberanía de la Nación, - bajo la política de unidad nacional, preconizada por el Presidente General Manuel Avila Camacho.

Los obreros y los industriales mexicanos aspiramos con esta unidad a la construcción de un México moderno digno de parangonarse de su prosperidad y su cultura con los países de más adelantados del mundo.

Queremos una Patria de la que queden desterradas para siempre la miseria, la insalubridad y la ignorancia mediante la utilización de nuestros bastos y múltiples recursos naturales, el aumento constante de la capacidad productiva, e incremento de la renta nacional, la abundancia cada vez mayor de mercancías y servicios, la ampliación de la capacidad de consumo, la multiplicación de los transportes, - - comunicaciones y obras públicas y el mejoramiento incesante de las instalaciones sanitarias y educativas.

dad y de nuestra Patria, con el objeto de pugnar juntos por el logro de la plena economía autónoma de la nación, por el desarrollo económico del país y por la elevación de las condiciones materiales y culturales en que viven las grandes masas de nuestro pueblo.

Con estos fines superiores, deseamos renovar para la etapa de la paz, la alianza patriótica que los mexicanos hemos creado y mantenido durante la guerra, para la defensa de la independencia y de la Soberanía de la Nación, bajo la política de unidad nacional, preconizada por el Presidente General Manuel Avila Camacho.

Los obreros y los industriales mexicanos aspiramos con esta unidad a la construcción de un México moderno digno de parangonarse de su prosperidad y su cultura con los países de más adelantados del mundo.

Queremos una Patria de la que queden desterradas para siempre la miseria, la insalubridad y la ignorancia mediante la utilización de nuestros bastos y múltiples recursos naturales, el aumento constante de la capacidad productiva, e incremento de la renta nacional, la abundancia cada vez mayor de mercancías y servicios, la ampliación de la capacidad de consumo, la multiplicación de los transportes, comunicaciones y obras públicas y el mejoramiento incesante de las instalaciones sanitarias y educativas.

Ni unos, ni otros perseguimos el objeto egoísta y absurdo, de pretender edificar una economía nacional, fundada en la autosuficiencia. Por lo contrario, estamos plenamente conscientes de la estrecha interdependencia económica que caracteriza al mundo contemporáneo. Por ello reconocemos la necesidad y la conveniencia de buscar la cooperación financiera y técnica de las naciones más industrializadas del continente Americano como Estados Unidos, y aunada siempre a esa cooperación, redunde tanto en beneficio de los pueblos de esos países, así como del nuestro y siempre que esa coordinación continental sea considerada como parte integrante de un programa internacional en que se tengan en cuenta las necesidades y los intereses de los demás pueblos de la tierra.

Ambos en fin hemos realizado esta unión sin menoscabo de los puntos de vista particulares de las dos clases sociales, que presentamos, sin renunciar a la defensa de nuestros respectivos intereses legítimos y sin mengua de los derechos que las leyes vigentes consagran a nuestro favor. En suma industriales y obreros de México, coincidimos en que las finalidades supremas que antes hemos enunciado y en virtud hemos resuelto entablar pláticas y formular un programa económico nacional conjunto, para ofrecerlo al gobierno de la República y al pueblo mexicano como solución patriótica a los graves problemas que ha creado la guerra y las

agudas cuestiones que empieza a plantear el advenimiento de la paz". (14)

El gobierno de México por otra parte ofreció a los trabajadores, los incentivos necesarios para obtener - primero y conservar después, el equilibrio necesario en las relaciones obrero patronales que demandaba la situación de emergencia del país en esa época, uno de esos incentivos, fue la expedición de la Ley Mexicana del Seguro Social.

El advenimiento del régimen del Seguro obligatorio fue un producto de las circunstancias que fueron aprovechadas por la esfera oficial para cumplir con un mandato constitucional. Por otra parte, sirvió también para cumplir en el orden internacional con los principios y resoluciones adoptados en las diversas conferencias de los países latino-americanos, celebradas con mucha frecuencia en aquella época, por iniciativa de los Estados Unidos, que necesitaban más que nunca presentar un bloque de resistencia de la América entera a las potencias del Eje.

El momento como decíamos fue propicio, sin embargo la premura con que se procedió; justificada en aquellas circunstancias determinó que la primitiva Ley Mexicana del Seguro Social, fuera aplicada.

### C A P I T U L O   I I I

#### EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SU ORGANIZACION INTERNA

- a).- El I.M.S.S. como Organismo Descentralizado
- b).- Su Legislación
- c).- Sus Atribuciones
- d).- Estructura Orgánica y sus Funciones.

### C A P I T U L O   I I I

#### EL I.M.S.S. Y SU ORGANIZACION INTERNA

a).- El I.M.S.S. como Organismo Descentralizado.

Las formas de organización administrativa que emplea el Estado, para llevar a cabo la función de esa Indo  
le, son la Centralización y la Descentralización.

Al respecto es el maestro Andrés Serra Rojas- quien nos ilustra en estos conceptos y nos dice: "Las for-  
mas de organización administrativa, se consideran en dos- -  
grandes ramas: la centralización y la descentralización, re  
feridas ambas a la materia federal.

1.- El régimen de la centralización administra  
tiva o formas administrativas centralizadas, -  
se puede reducir a las dos formas siguientes:

A.- El régimen de centralización administrati  
va propiamente dicha.

Habrá centralización administrativa, cuando -  
los órganos se centran articulados en su or-  
den jerárquico dependiente del poder central.

B.- El régimen de la centralización adminis-  
trativa con desconcentración, se caracteriza-  
porque no se desliga de la organización cen-  
tralizada, pero se le otorgan ciertas faculta

des a los órganos para actuar y decidir pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan del poder central".

2.- El régimen de la descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas, que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central, limitadas facultades de vigilancia y control". (15)

También acerca de este tema, opina el maestro Olivera Toro, y al respecto nos dice: "La organización descentralizada debe ser bajo las condiciones de mantenimiento y respeto de la relativa autonomía técnica jurídica orgánica y financiera, puesto que de lo contrario, se desvirtuaría la naturaleza de las instituciones, y el Estado dejaría de desarrollar eficientemente, a través de ellos las funciones, cuya administración indirecta, obedecen a inaplazables razones, políticas, económicas y sociales; sería tanto como del empacho burocrático y con timidez en la gestión administrativa, la que carecería por ello de flexibilidad en las determinaciones necesarias para su actuación". (16)

Dr. Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo" I tomo, (Porrúa S.A. México, 1968), p.146

(16) JORGE OLIVERA TORO. "Manual de Derecho Administrativo. Porrúa S.A. México. 1967 p. 235.



También el catedrático Díaz Lombardo es quien aborda el tema de la descentralización administrativa y nos dice: "Ha existido la tendencia en muchos aspectos justificada, de descentralizar las funciones del Estado, en instituciones dotadas de personalidad propia y con un patrimonio del cual puedan disponer con sus órganos directivos también propios y con funciones específicas que implican el mejor desarrollo, atención y mejoramiento de algún servicio público o social; o actividad en la cual el Estado tiene establecido, interés, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social". (17)

Gabino Fraga, apunta, en relación a la descentralización por servicio, cuando el Estado tiene encomendada la satisfacción de necesidades de orden general, que requieren procedimientos técnicos de la siguiente forma:

"Los servicios que con ese objeto se organizan, conviene desprenderlos de la administración central, tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del Poder del Estado, del que siempre se sienten celosos los particulares, la forma de conseguir ese-

(17) FRANCISCO GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO. Proyecciones y Ensayos Socio-políticos de México". Ediciones-Botas. 1963. p. 50.

propósito, es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía". (18)

En el artículo 5to. de la Ley del Seguro Social; nos dice que el Instituto del Seguro Social es un organismo público descentralizado.

Hemos de hacer una observación, de que si es un organismo descentralizado, pero no de carácter público.

La doctrina administrativa ha clasificado al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un organismo descentralizado por Servicio.

Así Gabino Fraga, dice que esos organismos se han creado bajo influencia francesa, denominándose establecimientos públicos; "además tiempo atrás se ha notado una tendencia muy marcada para la creación de organismos descentralizados y en la actualidad constituyen un grupo bastante numeroso en el que pueden señalarse como más importantes: la UNAM, el ISSTTE, FFCC, PEMEX, Lotería Nacional .... (19)

Sin embargo, en su mayoría los tratadistas coinciden que el citado Instituto, es un organismo público, en virtud de que forma parte de la Administración Pública.

(18) GABINO FRAGA, "Derecho Administrativo" (Porrúa, S.A., 2da., Ed. México, 1939) p. 313-314.  
(19) GABINO FRAGA, "Derecho Administrativo." (Porrúa, S.A., ed. 8, México 1960) p. 218.

Debemos hacer notar, que actualmente la administración Pública, no solo realiza actividades públicas, sino también de carácter social y en muchas ocasiones privadas.

Es el insigne maestro Trueba Urbina, quien en su obra "El nuevo Derecho Administrativo del Trabajo" viene a romper con el concepto clásico del Derecho Administrativo como una rama del Derecho Público; así lo divide en dos grandes partes:

"Nuestra transformación constitucional de 1917 originó la división del Derecho Administrativo, en dos disciplinas autónomas:

el Derecho Público Administrativo y  
el Derecho Administrativo del Trabajo". (20) .

El maestro menciona en su obra que el Estado realiza actividades privadas, públicas y sociales y refiriéndose a la administración social nos dice: "la administración social, se integra por la totalidad de los organismos administrativos del trabajo, como son la Comisión del Salario Mínimo y por la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, los Institutos de Previsión Social, así como la Asociación Profesional Obrera; las primeras, son organismos administrativos del Trabajo, que al fijar los salarios mínimos y el porcentaje de utilidades, realizan acti-

(20) JORGE TRUEBA URBYNA, ob.cit, p100.

vidades protectoras y reivindicatorias de los obreros; y los segundos en cuanto a su propia función social y fiscal ejecutiva; por lo que se refiere a la Asociación profesional obrera, si bien es cierto que no tiene carácter de autoridad, sin embargo los Estatutos y Reglamentos que formulan, se aplican a las relaciones laborales y en los conflictos que se originan con motivo de esas relaciones, como si se trataran de normas jurídicas inmersas en la Legislación del Trabajo, reconocida por la ley en el artículo 359 al facultar a los Sindicatos para expedir sus estatutos y reglamentos y a organizar su administración y sus actividades, así como su programa de acción. Además no debe soslayarse que de acuerdo con la teoría Marxista de la lucha de clases, que informa la vida de la Asociación profesional obrera en el artículo 123, de nuestra Carta Magna, el derecho de Asociación Obrera no sólo tiene por objeto la defensa y mejoramiento de los agremiados, sino también el derecho de lucha para cambiar las estructuras económicas hasta conseguir la supresión del régimen de explotación del hombre por el hombre, mediante la socialización de los bienes de producción. En general, las autoridades sociales, administrativas del trabajo y de previsión social, en el campo de la administración laboral, tienen la misión de aplicar la teoría protectora y redentora de los preceptos constitutivos de la declaración de derechos sociales del artículo 123, independientemente de que los repre

representantes del gobierno en dichos organismos, forman parte de la administración pública, pues son designados por el Presidente de la República, sin embargo, tales representantes al quedar incluidos dentro de la administración social, tienen el deber de actuar socialmente, para no traicionar los principios fundamentales del Derecho Mexicano del Trabajo y de la Previsión Social. (21)

Es así que existe además de la Administración; la descentralización administrativa social, a la cual pertenecen establecimientos sociales, que Trueba denomina: Institutos de Previsión, es ahí donde se localiza el Instituto Mexicano del Seguro Social: "Precisamente, a pesar de la disposición constitucional sobre la descentralización (fracción - XXXI, apartado A del art. 123), los administrativistas públicos, no perciben las diferencia que media entre la descentralización de institutos públicos y entre institutos de previsión social, cuyas funciones son totalmente distintas y confunden los establecimientos sociales, para efecto de la descentralización; sin embargo insistimos en la diferencia de unos y otros, fundándonos en el concepto de servicio público que presta a toda la comunidad, en tanto, que el servicio social se concreta exclusivamente a la tutela de una clase social, como es la clase trabajadora; no obstante la Ley del Seguro Social, en su artículo 5to. declara enfáticamente que

(21) Dr. JORGE TRUEBA URBINA. *ob.cit.*, p902.

el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo público, cuando constitucionalmente es un organismo de Previsión Social". (22)

Es el servicio Público, el que se proporciona a la población en general, al que desea utilizarlo; en cambio los establecimientos sociales, pertenecen a la descentralización social, se entiende al servicio que presta y este es social, porque se proporciona a grupos, en tanto que son parte integrante de una clase social: la desposeída.

De lo que hemos expuesto, con anterioridad, manifestamos que el Instituto Mexicano del Seguro Social, el servicio que él presta no es de carácter público como queda establecido en la propia Ley; sino de Servicio Social.

Es el Maestro Trueba, quien hace énfasis, en que el Instituto, es de Previsión Social; por disposición constitucional, porque fue creado en la fracción XXXI, relacionado con la fracción XXIX del apartado -A- del artículo 123, además de que dicho artículo se encuentra bajo el rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social".

Consideramos que el eminente Maestro se encuentra en lo cierto, al decir que el Instituto es de Previsión Social. Pero hemos también de decir, que con las reformas a la Ley del Seguro Social y relacionándola al concepto de seguridad social, que en principio es aplicada a los trabajadores y sus familias, pero pretender ampliar su aplicación a -

toda la población, sobre todo a la económicamente débil, a pesar de haber nacido como un organismo de previsión social; el Instituto se ha transformado en un organismo de Seguridad Social.

Por lo tanto es el Instituto Mexicano del Seguro Social, un Organismo de Derecho Social, propiamente dicho, que sirve para resaltar la existencia de la administración Social y como consecuencia la descentralización administrativa social.

b).- Su Legislación.

En primer término tenemos como Ley suprema, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente del año de 1917; concretamente en su artículo 123 fracción XXIX, apartado-A-: "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".

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958, en su artículo 15, fracción XIII.

La Ley del Seguro Social, de 1943 y sus reformas posteriores.

La Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1966.

Ley que incorpora al régimen del Seguro Social obligatorio, a los productores de caña de azúcar, y a sus - - trabajadores, del año de 1963.

La Ley Federal del Trabajo, artículos 79, 110-B y 110-C- y los comprendidos en el título VI, de los Riesgos profesionales, promulgada el 18 de Agosto de 1931, con reformas adicionales.



Reglamentos para el funcionamiento de la Dirección General y las sesiones del Consejo Técnico; Asamblea General; imposición de multas, afiliación de patronos y trabajadores; pago de cuotas y contribuciones; seguro obligatorio de los trabajadores; pago de cuotas y contribuciones; seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos; seguro obligatorio de los trabajadores del campo; - el artículo 133 de la Ley del Seguro Social, sobre inconformidades; artículo 72, primer párrafo sobre pensiones reducidas; artículo IV transitorio del decreto del 3 de febrero de 1949 que reforma la Ley de pensiones reducidas; de los servicios de habitación, previsión social y de invalidez; de clasificación de empresas y grados de riesgo para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y no profesionales y maternidad; de la comisión permanente del cuadro básico de medicamentos; de trabajo de los empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones auxiliares; de Delegaciones Regionales y Estatales.

Decretos sobre la incorporación al régimen de seguridad social de los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a sociedades locales de crédito ejidal o agrícola, en los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada Baja California; y en el de Sn. Luis Río Colorado, Sonora; de todas las instituciones de crédito y organizacio-

nes auxiliares de seguro y fianzas; la aprobación del Decreto 102 de la Organización Internacional del Trabajo, relativa a la norma Mínima de Seguridad Social; las prestaciones por muerte con carácter obligatorio, para los trabajadores agrícolas--migratorios sujetos al correspondiente Acuerdo Internacional con los Estados Unidos de Norteamérica; la obligación que tienen los Bancos de crédito Agrícola, el Ejidal y los Regionales, de proporcionar información sobre las condiciones en que operan las sociedades de crédito ejidal que existen en los Estados, la creación de una comisión mixta coordinadora de actividades en salud pública, asistencia y seguridad social.

Acuerdos sobre la designación del Director del Seguro Social, como titular de la representación de la Seguridad Social de México, en las relaciones internas, nacionales e internacionales; el establecimiento de Oficinas Federales de Hacienda, para cobrar el Seguro Social, que serán gestiones especiales.

Bases para la designación de los miembros obreros y patronales de la Asamblea General del Seguro Social y para calificar la elección.

Convenios para la incorporación del Seguro Social de los trabajadores al Servicio del Estado de Zacatecas".

c).- Sus atribuciones.

El artículo 240 de la Ley del Seguro Social, en su capítulo referente a la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, nos dice detalladamente las atribuciones principales del Instituto, en los términos siguientes:

Artículo 240.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene las atribuciones siguientes:

- I.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los diversos servicios de beneficio colectivo, que señala la Ley;
- II.- Recaudar las cuotas y percibir los demás re cursos del Instituto;
- III.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;
- IV.- Invertir sus fondos de acuerdo con las - - disposiciones de esta Ley;
- V.- Realizar toda clase de actos jurídicos, necesarios para cumplir sus finalidades;
- VI.- Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales.
- VII.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacaciones, así como escuelas de -

capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, - salvo las sanitarias que fijen las leyes y los reglamentos respectivos, para empresas privadas con finalidades similares;

VIII.- Organizar sus dependencias;

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de Previsión y Seguridad Social.

X.- Expedir sus reglamentos interiores ; y

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

Es importante hacer mención de los recursos - del Instituto, los cuales son establecidos en la Ley, en el artículo 242, y que se encuentran constituidos por:

- 1.- Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley así como la contrición del Estado;
- 2.- Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes;
- 3.- Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor;

4.- Cualesquiera otros ingresos que señalen -  
las leyes y reglamentos.

d).- Estructura Orgánica y sus Funciones.

Los Organos componentes del Instituto Mexicano del Seguro Social, los establece el artículo 246, diciendo - que son los siguientes:

- 1.- La Asamblea General.
- 2.- El Consejo Técnico
- 3.- La Comisión de Vigilancia.
- 4.- La Dirección General.

Los ofganos antes mencionados, desempeñan - - atribuciones cuya finalidad, es lograr un mayor bienestar po sible de la colectividad.

Para la integración de los tres primeros organismos, se sigue un sistema representativo, a fin de que los tres sectores, cuyos intereses concurren en la formación del Patrimonio básico del sistema, se encuentren debidamente representados.

- 1.- Asamblea General.

Es el artículo 247 de la Ley del Seguro Social el que establece que la Asamblea General, es la autoridad - suprema del Instituto Mexicano del Seguro Social; y que se -

integra por 30 miembros. Se adopta para la integración de la misma, una representación tripartita (diez por el Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones patronales, y diez por las organizaciones de trabajadores).

Dichos miembros durarán en su cargo 6 años pudiendo ser reelectos.

Se quiso que estas entidades sociales, estuvieran en igualdad de condiciones, para defender sus respectivos intereses, para la buena marcha del propio Instituto.

Con respecto a la designación de los miembros de la Samblea General, el artículo 248, determina:

Artículo 248.- "El Ejecutivo Federal, establecerá las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y patronos que deben intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General.

Artículo 249.- La Samblea General será presidida por el Director General, y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con lo que disponga el reglamento relativo.

Por lo que respecta a las funciones de este órgano, son los artículos 250 y 251 las que las determinan:

Artículo 250.- La Asamblea General, discutirá-

anualmente, para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe la Comisión de Vigilancia.

Es la propia Asamblea, la que cada tres años, conoce del balance actuarial, que le presenta el Consejo Técnico.

Artículo 251.- La suficiencia de los recursos para los diferentes ramos del Seguro, debe ser examinada periódicamente por lo menos cada tres años, al practicarse el balance actuarial. Al elaborar dicho balance, el Instituto, investigará estadísticas, sobre el desarrollo de los fenómenos colectivos de importancia, para la vida del Seguro Social y establecerá la comprobación del desarrollo efectivo, con las previsiones actuariales.

Si el balance actuarial acusare superávit, éste se destinará a constituir un fondo de emergencia, hasta el límite máximo de 20% de la suma de las reservas técnicas. Después de alcanzar este límite el superávit se aplicará según la decisión de la Asamblea General, al respecto, a mejorar las prestaciones de los diferentes ramos del Seguro Social.

El Diario Oficial de la Federación, fechado el 12 de Febrero de 1945, se publicó el Reglamento de la Asam---

blea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, en donde se establecen disposiciones importantísimas complementarias de la Ley, por ejemplo:

Artículo 2do.- "El cargo de miembro de la Asamblea General, será honorario, y en ningún caso percibirá emolumentos".

Artículo 4to.- "La Asamblea General, tendrá cada año un período de sesiones ordinarias, que comenzará el segundo lunes del mes de Febrero, salvo que por ciertas circunstancias justificadas, debe alterarse y no podrá prolongarse - por más de doce días hábiles" .

Artículo 5to.- "En la primera sesión ordinaria de cada año, el Director del Instituto, declarará abierto el período de sesiones ordinarias del año y procederá a informar de los trabajos desarrollados en el ejercicio anterior, a - - presentar el balance contable, el plan de trabajo y los presupuestos de ingresos y egresos del ejercicio siguiente" .

Artículo 6to.- "En la segunda sesión ordinaria, la Comisión de Vigilancia, que actuó durante el ejercicio anterior, rendirá su dictamen sobre la memoria y el balance - contable" .

Artículo 8vo.- "Serán sesiones extraordinarias, las que se celebren fuera de los períodos normales, previa - convocatoria publicada en el "Diario Oficial por el Consejo - Técnico, la Comisión de Vigilancia, o el Director General" .



Artículo 10.- "En las sesiones, se dará cuenta con los asuntos en el orden siguiente:

- a).- Lectura y aprobación, en su caso del acta de la sesión anterior.
- b).- Discusión de los dictámenes comprendidos en el orden del día".

Artículo 11.- La Asamblea General, podrá por mayoría de votos de sus miembros presentes, constituirse en sesión permanente, para tratar los asuntos, a que se refiere el acuerdo relativo, pero durante esa sesión, no podrá tratarse ningún otro asunto que no esté comprendido en ese acuerdo".

Artículo 13.- "Los miembros de la Asamblea General, asistirán con toda regularidad, a las sesiones y cuando su ausencia, perjudique las labores de la Asamblea, a juicio de ésta, su presidente lo comunicará a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, para que se proceda a nueva designación, por el sector a que corresponda".

Artículo 18.- "El quórum queda formado con seis miembros de cada sector, pero si citada una sesión ordinaria o extraordinaria por dos veces, no concurren representados de determinado sector, la sesión se efectuará con quórum de 16 miembros de cualquiera de los sectores".

Artículo 19.- "Las votaciones serán siempre no

minales".

Artículo 25.- "En la segunda sesión ordinaria, la Asamblea General, elegerá cuando corresponda, a los integrantes del Consejo Técnico y de la Comisión de Vigilancia. Los elegidos, protestarán inmediatamente el cargo, pero asumen sus funciones, hasta el día siguiente de concluido el período de sesiones correspondientes".

Artículo 26.- "Cada lector hará la proposición de consejeros, por mayoría del total de sus integrantes, ya que sólo podrá ser rechazada por la Asamblea General, por falta de los requisitos reglamentarios para su designación".

## 2.- Consejo Técnico.

Este órgano es quien asume la representación legal y la administración del Instituto; integrado por doce miembros, designados por la Asamblea General; integrándose por grupos de cuatro personas, en representación de los tres sectores (Estado, Patrones y Obreros).

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

Cuando debe renovarse el Consejo Técnico, los sectores representativos, del Estado, de los patrones y de los trabajadores; propondrán miembros propietarios y suplentes, para los cargos de Consejero. La designación será hecha

por la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo. Los Consejeros así electos, durarán en su cargo 6 años, pudiendo ser reelectos.

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

El artículo 253 de la Ley del Seguro Social, nos señala las siguientes atribuciones del Consejo Técnico.

- 1.- Decidir sobre las inversiones del fondo del Instituto, con sujeción a lo prevenido en esta Ley y sus reglamentos.
- 2.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameritan acuerdo expresado de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determina esta ley y su reglamento.
- 3.- Establecer y clausurar delegaciones del Instituto.

- 4.- Convocar a Asamblea General, ordinaria y -  
extraordinaria.
- 5.- Discutir, y en su caso aprobar el presu---  
puesto de ingresos y egresos, así como el-  
programa de actividades, que elabore la Di-  
rección General.
- 6.- Expedir reglamentos interiores, que mencio-  
na la fracción X del artículo 240 de esta-  
Ley.
- 7.- Conceder rechazar y modificar, pensiones, -  
pudiendo delegar estas facultades a las de-  
pendencias competentes.
- 8.- Nombrar y remover al Secretario General, a  
los Sub-directores, Jefes de Servicio y De-  
legados, en los términos de la fracción -  
VII del artículo 257 de esta Ley.
- 9.- Extender el régimen obligatorio del Seguro  
Social, en los términos del artículo 14 de  
la Ley y autorizar la iniciación de servi-  
cios.
- 10.- Proponer al Ejecutivo Federal, las modali-  
dades al régimen, obligatorio a que se re-  
fiere el artículo 16 de la Ley.

- 11.- Autorizar la celebración de <sup>\*</sup>convenios relativos al pago de cuotas.
- 12.- Conceder a derecho-habitantes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socio económico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas, previstas, por esta ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea justo y equitativo.
- 13.- Autorizar, en la forma y términos que establezca el reglamento relativo, a los Consejos Consultivos, Delegaciones para ventilar, y en su caso resolver, el Recurso de Inconformidad, a que se refiere el artículo 274 y
- 14.- La demas que señalen esta Ley y sus reglamentos.

El Diario Oficial de la Federación, fechado el 14 de Marzo de 1943, hace referencia a las sesiones del Consejo Técnico, el Reglamento de la Ley del Seguro Social, en lo relativo a Inscripción de patrones y trabajadores, funcionamiento de la Dirección General del Instituto y Sesiones del Consejo Técnico.

Artículo 23.- "El Consejo Técnico, tendrá sesión ordinaria, una vez a la semana, presidirá siempre el Director General. Para que haya quorum, deberán concurrir cinco de sus integrantes como mínimo, debiendo estar cuando menos, un representante de cada sector. Las sesiones extraordinarias, se verificarán cada vez que sean convocadas por el Presidente del Consejo".

Artículo 24.- "Para que haya decisión del Consejo Técnico, deberán votar en el mismo sentido, cuando menos, cinco de sus integrantes".

Artículo 25.- Cuando un miembro del Consejo Técnico se vea impedido de concurrir a dos o más sesiones consecutivas, el Presidente podrá llamar al suplente respectivo.

### 3.- Comisión de Vigilancia.

La Asamblea General, designará a la Comisión de Vigilancia, quien estará compuesta de seis miembros y para su integración cada uno de los grupos que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes. Y durarán en su cargo el mismo tiempo que los integrantes de la Asamblea General y del Consejo Técnico y sólo pueden destituirse mediante el procedimiento señalado para los miembros de estos dos órganos.

En la exposición de motivos de la Ley original

de 1942, se proponía que fueran tres miembros los que integraran la Comisión de Vigilancia y con seis miembros el Consejo Técnico.

En la Comisión de Vigilancia, sus integrantes pueden ser personas que no formen parte de los sectores, representativos. Porque la Comisión ha de integrarse de personal especializado, que conozcan la materia; sin embargo hay la posibilidad de que sean los sectores representativos los que designen a los que integran dicha Comisión. (artículo 254 de la Ley).

Por lo que se refiere a las Atribuciones de la Comisión de Vigilancia, es el artículo 255, de la Ley, el que dispone:

Artículo 255.- La Comisión de Vigilancia, tendrá las atribuciones siguientes:

- I.- Vigilar que las inversiones, se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reclamentos.
- II.- Practicar la auditoria de los balances contables y comprobar los avaluos de los bienes, materia de operaciones del Instituto.
- III.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso las medidas que juzgue

conveniente, para mejorar el funcionamiento del Seguro Social;

- IV.-Presentar ante la Asamblea General, un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto estos serán dados a conocer con la debida oportunidad;y
- V.-En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General extraordinaria.

4.- La dirección General.

De todos los órganos componentes del Instituto sólo el Director General, es designado directamente por el Presidente de la República; debiendo ser mexicano por nacimiento. Por lo que respecta a su destitución, sólo la ejecuta el mismo mandatario y en virtud de causas graves; mediante una investigación, en que oiga la defensa de aquél.

Las Atribuciones del Director General, las encontramos designadas en el artículo 257, que a la letra dice: artículo 257.- El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Presidir las sesiones de la Asamblea General y el Consejo Técnico.
- II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo.



- III.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social, ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales, que requiera la Ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación;
- IV.- Presentar anualmente al Consejo, el balance contable, la memoria de cada ejercicio y el plan de trabajo para el siguiente;
- V.- Proponer al Consejo la designación y destitución del Secretario General de los Jefes de Departamento del Instituto y de los administradores de las cajas locales y regionales.
- VI.- Nombrar a los empleados sub-alternos y en su caso rescindir los contratos relativos, con apego a las disposiciones de la Ley del Trabajo.
- VII.- Administrar bienes y ejercer actos de dominio cuando el Consejo Técnico le otorgue el poder respectivo.
- VIII.- Ejercer en nombre del Consejo Técnico el control administrativo del Instituto y la dirección de los servicios del Seguro Social.

- IX.- Formular los presupuestos que demanden la administración del Instituto y los servicios del Seguro Social.
- X.- Cubrir los sueldos y honorarios señalados en los presupuestos aprobados.
- XI.- Disponer los pagos y gastos generales que demanden la administración del Instituto.
- XII.- Inspeccionar personalmente los diversos departamentos y servicios, dando cuenta al Consejo Técnico de los resultados.
- XIII.- Aplicar las sanciones disciplinarias fijadas en el reglamento interior del trabajo
- XIV.- Dar cuenta al Consejo Técnico en la primera sesión de cada mes, de las erogaciones a que se refiere, la fracción XI, así como de la situación general de la caja.
- XV.- Autorizar certificaciones, documentos y copias que sean necesario, expedir por el Instituto.
- XVI.- Hacer levantar y autorizar las actas de las sesiones celebradas por el Consejo Técnico.
- XVII.- Conceder licencias al personal del Insti-

tuto

XVIII.- En general, velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.

En relación a los casos en que puede operar el derecho de veto por el Director General, el reglamento en su artículo 21, dispone: el director general, tendrá derecho de veto, sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos siguientes:

- I.- Cuando a su juicio se tomen acuerdos, contrarios a la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.
- II.- Cuando a su juicio se acuerden operaciones inconvenientes o ruinosas para el Instituto.

Inicialmente el Instituto Mexicano del Seguro Social, contaba además con los órganos superiores, con las siguientes dependencias:

"Para la atención y el desarrollo de las labores que le imponen al Instituto la Ley y sus reglamentos, se establecen además de la Secretaría General, las siguientes dependencias:

Sub-Dirección Técnica

Sub-Dirección Médica.

Sub-Dirección Administrativa.

Departamento de Construcciones.

Departamento Jurídico y de Estudios Económicos.

Departamento de Prensa, Publicidad y Acción Social.

Departamento de Cajas Regionales.

Departamento de Caja.

Departamento de Compras.

Departamento de Producción y Farmacias, y Oficinas de Inspección, Investigación y Quejas.

En la actualidad el Instituto se encuentra organizado de manera más completa y por lo tanto su funcionamiento es más efectivo; así dispone de las siguientes dependencias oficiales:

- 1.- Asamblea General.
- 2.- Consejo Técnico
- 3.- Comisión de Vigilancia
- 4.- Dirección General.
- 5.- Comisión Interna de Administración
- 6.- Secretaría General.
- 7.- Sub-dirección General Médica.
- 8.- Jefatura de Servicios Médicos del Valle de México.

- 9.- Jefatura de Servicios Foráneos.
- 10.- Jefatura de Medicina Preventiva
- 11.- Jefatura de Planeación y Supervisión Médica.
- 12.- Jefatura de Enseñanza e Investigación
- 13.- Jefatura de Servicios Médicos del Campo y Solidaridad Social.
- 14.- Departamento de Riesgos de Trabajo.

SUB-DIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA.

- 16.- Contraloría General.
- 17.- Tesorería General.
- 18.- Jefatura de Adquisiciones.
- 19.- Jefatura de Servicios Técnicos.
- 20.- Jefatura de Prestaciones Sociales.
- 21.- Jefatura de Servicios Generales.
- 22.- Jefatura de Proyectos.
- 23.- Jefatura de Conservación.
- 24.- Jefatura de Construcciones.
- 25.- Jefatura de Servicio de Personal.
- 26.- Jefatura de Coordinación de Delegaciones.
- 27.- Jefatura de Nuevos Programas.
- 28.- Unidad de Procesamiento de Datos.
- 29.- Departamento Actuarial.

SUB-DIRECCION GENERAL JURIDICA.

- 31.- Jefatura de Servicios Legales.
- 32.- Jefatura de Relaciones Laborales.
- 33.- Jefatura de Orientación y Quejas.

SUB-DIRECCION GENERAL DE CONTROL.

35.- Jefatura de Auditoría General.

36.- Jefatura de Evaluación de Normas y Resulta  
dos.

37.- Unidad de Informática.

38.- Unidad de Inconformidades.

39.- Unidad de Organización y Métodos.

40.- Unidad de Planeación y Programa.

41.- Unidad Técnico Jurídica.

42.- Departamento de Prensa y Difusión.

43.- Departamento de Asuntos Internacionales.

44.- Delegaciones Regionales y Estatales. (22)

(22) Manual de la Organización del Gobierno Federal (1969-1970). Secretaría de la Presidencia. págs. 640-1.

## C A P I T U L O    I V

### LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

- a).- Riesgos de Trabajo.
- b).- Enfermedades y Maternidad
- c).- Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte.
- d).- Guarderías para hijos de aseguradas.

#### C A P I T U L O   I V

##### LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL

###### a).- Riesgos de Trabajo.

La nueva Ley del Seguro Social (vigente, de 1973), cambia la terminología tradicional de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, por el de "riesgos de trabajo", que es el término que emplea nuestra Ley Federal del Trabajo; ampliando considerablemente la extensión del Seguro Social; proyectándolo hacia el hombre social y no solamente a los trabajadores asegurados.

En materia de riesgos, tiene reformas considerables, para el trabajador y sus familiares: derecho a la rehabilitación; suspensión del plazo de setenta y dos semanas que establecía la Ley anterior, para el pago de subsidio en dinero, el cual se pagará, hasta que el trabajador no sea dado de alta o se declare su incapacidad, parcial o total.

Además se aumenta el monto de las pensiones, por incapacidad total permanente; y se aumentan proporcionalmente las de incapacidad permanente parcial; hay aumento proporcional en las cuantías de las pensiones por incapacidad permanente total.

Fue en el siglo XIX cuando surgió la Teoría



del riesgo profesional, como lo indica la Exposición de Motivos de la Ley Federal del Trabajo; en esta Teoría su finalidad primordial es responsabilizar al empresario de las enfermedades o accidentes, que por razones de trabajo sufran los trabajadores.

Al respecto, es el artículo 48 de la Ley del Seguro Social, el que nos informa: "Los riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores, en ejercicio o con motivo del trabajo".

Además para los casos de riesgos de trabajo y enfermedades profesionales, los asegurados tienen derecho a que se consideren como riesgos de trabajo, no sólo los que ocurren en circunstancias y con las características, que determina la Ley Federal del Trabajo, sino también aquéllas que ocurren al obrero al trasladarse de su domicilio al lugar del trabajo o viceversa.

En la actualidad, gracias a las medidas de prevención han disminuido bastante los los accidentes y enfermedades profesionales.

A la luz de nuestro sistema jurídico positivo, los Riesgos del Trabajo, comprenden:

el que se refiere a las medidas de seguridad, higiene y medidas preventivas; y las consecuencias derivadas de los accidentes, prestaciones, derechos a los que tiene

aquel que presta un servicio.

En Estados Unidos de Norteamérica, el Centro Regional de Ayuda Técnica, emitió su opinión con respecto a los riesgos del trabajo, y nos dice: "Que casi todos los riesgos son relativamente leves, y son comunes, al menos hasta cierto grado, es prácticamente en todas las ramas de la industria y en los diversos tipos de actividades productoras. La gran atención que se ha prestado, desde que se inició el movimiento en favor de la seguridad, tendiente a evitar riesgos de los lugares de trabajo en todo el país, es lo que ha dado por resultado, que en términos generales, las fábricas sean relativamente seguras; pero continúa existiendo una proporción de lesionados, innecesariamente elevada, en todos aquellos lugares en los que no se ha dado debida atención a otras medidas indispensables para prevenir accidentes. En gran número de plantas industriales, se lleva a cabo en gran extremo, con el propósito fundamental, de que sea casi imposible que los trabajadores se lesionen". (23)

En México fue prohibida aquella teoría, en las leyes de 30 de abril de 1904, de José Vicente Villada en

---

(23) Agencia para el desarrollo Internacional.  
"Accidentes de trabajo". Boletín 67, 2da. Ed.  
Departamento de Trabajo de los E.U. 1964, p8.

el Estado de México y en la de 9 de Noviembre de 1906 de Bernardo Reyes, en el Estado de Nuevo León. Ambas leyes adoptaron la teoría del Riesgo Profesional.

La del Estado de México, señala en su artículo 3ro:

"Cuando con motivo del trabajo, un trabajador sufra, algún accidente, que le cause la muerte, o una lesión o enfermedad que le impida trabajar, la empresa o negociación que reciba sus servicios, estará obligada a pagar sin perjuicio del salario, que se deviera devengar, por causa del trabajo, los gastos que originen la enfermedad o la inhumación en su caso; administrando además a la familia que dependa del fallecido, un auxilio igual al importe de 15 días del salario o sueldo que devengaba. SC previene que el accidente sobrevino con motivo del trabajo, a que el obrero se consagraba, mientras no se pruebe lo contrario".

Ley de Accidentes de Trabajo de Bernardo Reyes:

En el Estado de Nuevo León del 9 de Noviembre de 1906, reconoció el accidente de trabajo, bajo la eximente de responsabilidad civil del empresario, en aquéllos accidentes sucedidos por fuerza mayor, culpa grave, negligencia inexcusable y dolo del obrero; verdad es también, que los tribunales conducidos por la política de estímulo a la

industria y al comercio y por la falsa distinción basada en las fortunas económicas, eximió al patrón de su responsabilidad en caso de accidentes del trabajo". (24)

Eduardo J. Correa y Pamón Morales, diputados por el Estado de Aguascalientes, presentaron un proyecto de Ley, para remediar el daño procedente del riesgo profesional que proponía la creación, de una caja de riesgos profesional. Los diputados de Aguascalientes, imaginaron una caja a cargo de los patrones, la cual contrataría con las compañías de seguros, una serie de pólizas, que garantizarían el pago de las indemnizaciones de los obreros, en caso de riesgo profesional. La caja sería manejada por autoridades administrativas y engendraría una obligación subsidiaria por parte del gobierno, en relación con los derechos de los trabajadores. El proyecto consideraba la intervención directa del Estado en su calidad de administrador y no sólo de legislador, como una necesidad para el cumplimiento de las leyes laborales". (25)

Actualmente en nuestro medio, el seguro de riesgos de trabajo, que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social, mediante el pago de una cuota que cubre el patrón, lo libera de la responsabilidad de accidentes o en-

---

(24) Miguel García Cruz. "El Seguro Social en México, desarrollo, situación y modificaciones, en los primeros 25 años de acción". p.16

(25) "Antecedentes de la Ley de Seguro Social" Instituto Mexicano del Seguro Social", p.5-6.

fermedades a que se encuentra expuesto el trabajador, en ejercicio o con motivo del trabajo.

El Instituto al otorgar el sistema de pensiones a sus asegurados y en muchas ocasiones a sus familiares se considera mucho mejor, el sistema que se otorga o proporciona por un patrón o empresario que no ha inscrito a sus trabajadores, ya que éste lo hace mediante una indemnización como lo establece la Ley Federal del Trabajo, que de ninguna manera se entrega durante toda la vida del asegurado o del beneficiario, o por el tiempo necesario hasta que desaparezcan las causas que lo motivaron, como sucede con las pensiones.

Al respecto es Benito Coquet, quien nos proporciona la siguiente idea: "Cuando una empresa queda adscrita al Seguro Social, sus trabajadores quedan de inmediato, bajo el sistema de pensiones y no de indemnización global, que señala la Ley Federal del Trabajo. La superioridad de la pensión, es evidente, ya que en caso de invalidez, asegura un ingreso permanente durante toda la vida del trabajador, en lugar de una sola suma de dinero, que fácilmente es comida y deja a la familia en el desamparo" . (26)

Debemos hacer notar que si no existiera la Institución del Seguro Social, se propiciarían un sin número de situaciones problemáticas, porque con su auxilio no solo resultan beneficiados los asegurados y sus familiares, sino también el patrón; en ocasiones si llegase a suceder algún siniestro con motivo del trabajo, y que tuviera como resultado el que algunos trabajadores quedaran incapacitados o que fallecieran; tendrían que desembolsar cuantiosas sumas de dinero, de no existir el Seguro Social, o no encontrarse inscrito en él; a menos de ser un empresario grande, no resistiría grandes erogaciones. Con el Seguro Social, a pesar de pagar cierta cuota de manera periódica y que se vuelve costumbre para el patrón; esto hace que el país se encuentre en estabilidad económica; que de no suceder así tendría como consecuencia la quiebra de muchas empresas, por las enormes cantidades que tendrían que pagar cuando algunos trabajadores fuesen víctimas de algún infortunio con motivo del trabajo.

El artículo 49 de la Ley, nos menciona que también ha de considerarse accidente de trabajo, el que pudiera ocurrirle al trabajador al trasladarse de su casa al trabajo, o de éste a aquélla, así después de decirnos que se entiende por accidentes de trabajo, se refiere a los anteriores:

"Artículo 49.- Se considera accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional inmediata o

superior, o la muerte repentina producida en ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste."

"También se considerará accidente de trabajo, el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar del trabajo, o de éste a aquél"

El precepto legal, que nos informa acerca de que hemos de considerar enfermedad de trabajo, es el artículo 50, y nos dice:

"Artículo 50.- Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso serán enfermedades de trabajo consignadas en la Ley Federal del Trabajo".

Al respecto es el artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo, nos hace una descripción por medio de una tabla de enfermedades a las que pueden verse afectados los trabajadores según el lugar y la forma en que desarrollen sus actividades.

Un riesgo de trabajo puede producir: incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad total o muerte". (27)

(27) Art. 63 de la Ley del Seguro Social.

En relación a este tema, son los artículos 478, 479 y 480 de la Ley Federal del Trabajo, los que nos ilustran acerca de las tres clases de incapacidades que pueden producir los riesgos de trabajo.

"Artículo 478.- Incapacidad Temporal, es la pérdida de facultades o aptitudes, que imposibilita parcial o totalmente a una persona, para desempeñar su trabajo por algún tiempo".

"Artículo 479.- Incapacidad permanente parcial, es la disminución de las facultades o aptitudes de una persona para trabajar".

"Artículo 480.- Incapacidad permanente total, es la pérdida de facultades o aptitudes de una persona que lo imposibilita para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida".

Cuando el trabajador sufre un riesgo de trabajo, tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie:

asistencia médica  
quirúrgica y farmacéutica  
servicio de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación" .(28)

Consideramos como una innovación a la vigente Ley del Seguro Social, al incluir como un derecho el de re-



habilitación.

En lo referente a este derecho, Moreno Padilla, nos proporciona su opinión diciendo: "El derecho a la rehabilitación es nuevo en esta Ley y constituye un acierto del legislador, de esta manera el trabajador podrá acudir a los centros especializados a realizar ejercicios repetitivos, con ayuda de aparatos especiales, a fin de recuperar su salud. Es de notar que el Instituto antes de tener la obligación legal de otorgar este servicio, ya lo proporcionaba a las personas necesitadas". (29)

En cuanto a las prestaciones en dinero a que tiene derecho el asegurado, que sufre un riesgo de trabajo, nos habla el artículo 65 de la Ley del Seguro Social.

El Instituto otorga a los beneficiarios del asegurado que sufre un riesgo de trabajo y que produzca la muerte; según corresponda, gastos de funeral, pensión de orfandad, pensión de ascendientes (si no existen viuda o huérfanos).

Es el patrón a quien le corresponde, atendiendo a los riesgos inherentes a su negociación, para lo cual se clasifican las empresas, en clases, de acuerdo con el riesgo mínimo, medio y máximo. (30)

(29) Javier Moreno Padilla. "La Nueva Ley del Seguro Social" Editorial Trillas, México, 1973.p.64.

(30) Artículo 79 de la Ley del Seguro Social.

El Reglamento de clasificación de Empresas y grados de riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y enfermedades, aplicable, de acuerdo con el artículo tercero transitorio de la Ley vigente, hace mención de manera detallada a lo prescripto, por el artículo 79 de la Ley del Seguro Social.

En un sistema de seguridad social, resulta indispensable la prevención de los riesgos de trabajo, tarea que corresponde al Instituto como al patrón llevarla a cabo coordinándose además con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; llevando a cabo campañas, investigaciones, procedimientos, de carácter preventivo, proporcionándose datos para elaborar estadísticas etc.

A lo anterior, hacen referencia los artículos 88 a 91 de la Ley del Seguro Social.

Al acontecerle al trabajador, una desgracia que le traiga como consecuencia la no percepción de su salario, el Seguro Social tiene entre sus funciones, en este tipo de casos, el de proporcionarle al trabajador, recursos para que provea a las necesidades vitales de su familia y de este, con la mira de que no caiga en la mendicidad, es por ello que para los casos de riesgos asegurados se ha establecido una diversidad de tipos de indemnización.

1.- Las indemnizaciones para riesgos de trabajo

o accidentes que produzcan incapacidades al trabajador, se pagarán directamente al mismo en la siguiente forma:

Si el riesgo incapacita temporalmente, tendrá un subsidio mientras dure la inhabilitación, del cien por ciento de su salario. Este subsidio no puede exceder del máximo del grupo en que el patrón haya inscrito al trabajador. Este subsidio no podrá exceder de 52 semanas y se otorgará siempre que antes de expirar dicho período no se declare la incapacidad permanente total del asegurado. Los subsidios se pagarán por períodos vencidos que no excedan de una semana.

2.- Si el riesgo incapacita al trabajador, dentro de la llamada incapacidad permanente parcial, le corresponde una pensión según el tanto por ciento, que fija el artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión establecida, para la incapacidad permanente total. Si el monto de la pensión mensual resulta inferior a \$200.00, se pagará al asegurado en substitución de la misma, una indemnización global, equivalente a cinco mensualidades, de la pensión que le hubiere correspondido.

- 3.- Si el riesgo incapacita total y permanente mente, se otorga una pensión mensual, en tanto subsista la incapacidad de acuerdo con la tabla que establece el artículo 65 de la Ley del Seguro Social, en su fracción segunda.
- 4.- Si el riesgo produce la muerte, dos meses de salario promedio del grupo en la fecha del fallecimiento. El monto de esta cantidad que no podrá ser menor de \$1,500.00, se entregará a quien presente la copia certificada del acta de defunción y la cuenta de los gastos de funeral.

Al huérfano de padre y madre, menores de 16 años o mayores de esta edad, que se encuentren totalmente incapacitados, una pensión equivalente al 20% de la que hubiere correspondido al asegurado. Esta se extinguirá al momento de recuperar su capacidad para trabajar; dicha pensión se puede prolongar hasta la edad de 25 años cuando el beneficiario no puede subsistir por su propio trabajo, a causa de enfermedad duradera, defecto físico o psíquico y se encuentre estudiando en establecimientos públicos o autorizados por el Estado, siempre que no esté sujeto a la obligación de aseguramiento. Al huérfano de padre y madre, mayor de 16 años o menor de 25 años, si se encuentra estudiando, una pensión

equivalente al 30% de la que hubiere correspondido al asegurado. Si no existiere viudo o huérfano con derecho a pensión se pensionará a cada uno de los ascendientes, que dependían económicamente del asegurado, con una cantidad del 20% de pensión que, hubiere correspondido al trabajador: cuando se reúnen dos o más incapacidades parciales, el Instituto no cubrirá al asegurado o a sus beneficiarios, una pensión mayor de la que hubiese correspondido a la incapacidad permanente total.

b).- Enfermedades y Maternidad.

El Seguro de Enfermedad debemos de considerarlo como la rama principal del Seguro Social, ya que la enfermedad es experimentada, por todos nosotros, al igual que al temor a ella, en cualquier edad, porque toda persona que enferma se ve expuesta al desempleo y lógicamente trae como consecuencia que caiga en la mendicidad, al igual que las personas que dependen económicamente de ella; y ello se debe a que la enfermedad no es atendida con oportunidad y por lo tanto puede traer consecuencias funestas, a tal grado que pueden quedar inválidos o imposibilitados, para que posteriormente desempeñen un trabajo y sólo quedan como una carga más de la sociedad, no importando si en el pasado fueron excelentes obreros; por lo tanto la asistencia médica, viene a ocupar en la seguridad social un importantísimo renglón; es

asistencia médica, incluye la parte técnica profesional de asistencia quirúrgica, así como:

- 1.- Asistencia farmacéutica
- 2.- Hospitalización y transporte
- 3.- Aparatos de prótesis y ortopedia necesarios.
- 4.- Rehabilitación.

Debemos también hacer referencia a la salud, - y considerarla, como el estado en que el ser orgánico realiza normalmente sus funciones, sino que es el don más preciado que existe en la vida, y sin el cual no se realiza nada.

En el capítulo que se refiere al Seguro de Enfermedades y Maternidad, Arce Cano nos dice:

"La salud es de gran valor, aunque muchas veces sin querer no se le aprecia. Es algo muy querido y codiciado, porque sin ella no hay vida ni felicidad. Es muy importante cuidarla, como también es muy importante curar al enfermo. De acuerdo con la declaración de los derechos humanos, el Seguro Social, garantiza la salud y el bienestar individual y colectivo, porque es un bien económico y del hombre de valor incalculable" . (31)

---

(31) Gustavo Arce Cano, "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social". (Editorial Porrúa, S.A. --- México, 1972), p. 217.

Para que el país progrese y sus habitantes den el mayor rendimiento, en la actividad que desarrollan, se requiere que el grueso de la población se encuentre sana, y así este en aptitud de explotar los recursos naturales; en las diversas actividades, ya sea que se desarrollen física o intelectualmente, y que para beneficio social en esas condiciones, se ha de incrementar la riqueza del país.

La opinión que recogimos, acerca del Seguro de Enfermedades, es de Serrano Guirado, quien nos dice: "El Seguro de Enfermedad, que mira entre los males de la sociedad a la perturbación de la salud y cuanto con ella este relacionado, dispone de medios no solamente curativos, ni siquiera exclusivamente sanitarios,, puesto que persigue en el conjunto de sus fines la supresión en causas y efectos, de cuanto atenta al bienestar colectivo y en cuanto afecta al riesgo que cubre" (32)

Para el caso de Enfermedades Y maternidad, la asistencia médica por 52 semanas para la misma enfermedad, incluyendo la asistencia obstétrica del asegurado, así como también la intervención profesional de los quirúrgicos, hospitalización y transporte por el mismo tiempo, para la misma enfermedad, así como también la asistencia farmacéutica.

(32) Enrique Serrano Guirado, "El Seguro de Enfermedad y sus problemas", (Tesis para obtener el grado de Doctorado en Ciencias Políticas y Económicas), Madrid, 1950, p.101.

Por lo que se refiere a la maternidad, podemos aseverar, que tanto en la sociedad, la familia, ha sido modificada de una manera profunda, la condición de la mujer por su participación en el mundo del trabajo.

Agregaremos a lo anteriormente expuesto, que las prestaciones de que goza la mujer trabajadora, son las mismas que tiene el hombre, ya que siguiendo las recomendaciones y los convenios de la OIT, se le ha dado a la mujer ese plano de igualdad, en cuanto a seguridad social, y no sólo a ella, sino también a quienes dependen de ella económicamente, esto viene a representar en nuestro País un avance en cuanto a igualdad de prestaciones, sin importar sexo, credo o religión.

La mujer en su calidad de esposa y madre, requiere de una adecuada atención, para cuando se presente el difícil trance del parto, y que éste tenga un feliz término; ya que debido a que en muchas ocasiones, las condiciones y la falta de higiene, tienen como resultado la mortalidad infantil.

Y en nuestro País, los que requieren de esta clase de seguros, son los más económicamente débiles, esto se debe, a que en la mayoría de las ocasiones, no cuentan con los recursos para allegarse tales atenciones.

Fue la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, del año de 1942, la que se refiere al seguro de En-



fermedades y Maternidad, y nos dice: "En la parte general de esta exposición de motivos, se han expresado conceptos que apoyan ampliamente la implantación del sistema del Seguro Social, los cuales cobran mayor fuerza cuando se refieren a la protección de los económicamente débiles, en los casos de enfermedad no profesionales y de maternidad".

En cuanto al objeto del Seguro de Maternidad, Cordine, textualmente indica: "El seguro de maternidad, tiene por objeto la protección bioeconómica de la mujer, con motivo del embarazo, parto y puerperio; y de su hijo en un período inmediato posterior al nacimiento (período de lactancia). Se trata de un seguro integral, en el sentido de que su acción tuitiva, abarca todos los aspectos comprendidos en esta contingencia" . (33)

Moreno Padilla, resume lo que el artículo 92 de la Ley menciona; quienes quedan amparados por este Seguro: "Las personas que gozan de este servicio, se pueden resumir en la siguiente clasificación :

- 1.- Trabajador pensionado.
- 2.- Esposa compañera.
- 3.- Hijos de trabajadores en la siguiente forma:
  - a).- Hasta los 16 años sin requisito alguno;
  - b).- Hasta los 21 años, si se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo nacional;

(33).- Miguel Angel Cordine, "Derecho de Seguridad Social" (EUBEDA, Editorial universitaria de Buenos Aires), - Argentina, 1966, p.144.

c).- Hasta los 25 años si su padre está pensio-  
nado y continua estudiando;

d).- Independientemente, si están inhabilita-  
dos para trabajar y su padre está pensio-  
nado.

4.- Padres del Asegurado". (34)

El artículo 94 de la Ley, indica que para tener derecho a las prestaciones a que se refiere el seguro de que se trate, las personas protegidas, por el mismo, deben seguir las prescripciones y tratamientos médicos, indicados por el Instituto.

Existe la posibilidad de que el patrón no inscriba a sus trabajadores en el Seguro, o se encuentren indobidamente inscritos, y es el artículo 96 de la Ley el que nos señala el procedimiento que puede seguirse; y el que dispone:

"Art. 96.- El patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causaren al asegurado o a sus familiares derechos habientes, cuando por falta de la obligación de inscribirlo o de avisar los salarios efectivos o los cambios de éstos, no pudieren otorgarse las prestaciones en especie y en dinero del Seguro de Enfermedades y Maternidad, o bien cuando el subsidio a que tienen derecho, se viera disminuido en su cuantía.

"El Instituto, a solicitud de los interesados, se subrogará en sus derechos y concederá las prestaciones men-

(34). - Moreno Padilla, ob.cit, p.81.

cionadas en el párrafo anterior. En este caso, el patrón enterará al Instituto el importe de las prestaciones en especie, otorgadas, así como de los subsidios, gastos de funeral o de las diferencias de estas prestaciones en dinero. Dicho importe será deducible del monto de las cuotas obrero patronales, omitidas hasta esa fecha, que correspondan al Seguro de Enfermedades y Maternidad, del trabajador de que se trate".

El artículo 99 de la Ley, dispone que, el Instituto, otorga para el caso de enfermedad, asistencia médica quirúrgica y hospitalaria que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de 52 semanas, para el mismo padecimiento. Dicho artículo además dispone, que en el mencionado plazo, no se computará el tiempo que dure el tratamiento curativo que le permita continuar en el trabajo, y seguir cubriendo las cuotas correspondientes.

El artículo 100, dispone, en relación con el párrafo anterior:

"Art. 100.- Si al concluir el período de 52 semanas previsto en el artículo anterior, el asegurado continúa enfermo, el Instituto prorrogará sus tratamientos hasta 52 semanas, más previo dictamen médico".

Por su parte el artículo 101 de la Ley, por lo que respecta a los demás sujetos amparados por este ramo del seguro que se mencionan en el artículo 92:

"Los padres del asegurado fallecido conserva--

rán el derecho a los servicios, que señala el artículo 99".

Por lo que se refiere a las prestaciones, en especie, para el caso de Maternidad, el artículo 102 dispone:

"Art.102.- En caso de maternidad, el Instituto, otorgará a la asegurada, durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, las siguientes prestaciones:

I.- Asistencia Obstétrica,

II.- Ayuda en especie por 6 meses para lactancia, y

III.- Una canastilla al nacer el hijo, cuyo importe será señalado por el Consejo Técnico

Las prestaciones a que hemos hecho mención, con anterioridad, son las que se otorgan a la asegurada: y por lo que respecta a la esposa y concubina, del trabajador o pensionado, únicamente tienen derecho a las prestaciones que señalan las fracciones primera y segunda del artículo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 103 de la Ley.

Por lo que se refiere a las prestaciones económicas denominadas subsidios, para el caso de maternidad, nos dice, que cuando el asegurado fallezca, se pagará a quien presente copia del acta de defunción, y la cuenta de los gastos de entierro: un mes de salario promedio, del grupo de cotizaciones correspondientes, que en ningún caso és-

ta suma será menor de \$1,000.00, ni excederá de \$6,000.00.

Quedan además amparados, para el ramo del Asegurado de Enfermedad y Maternidad, los pensionados, por incapacidad total permanente o parcial, con un mínimo de un - 50% de incapacidad por lo menos; y a los pensionados por incapacidad total permanente o parcial, con un mínimo de un - 50% de incapacidad por lo menos; y a los pensionados, por invalidéz, vejez o muerte, al igual que sus familiares derechohabientes, que dependan económicamente de ellos, y que no tengan por sí, derechos propios a prestaciones, provenientes del Seguro Social, se les dará la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalización que sea necesaria para la misma enfermedad, desde el comienzo de la enfermedad y durante un plazo máximo de 52 semanas.

Y por lo que se refiere a la conservación de los derechos el artículo 118, establece:

"Artículo 118.- El asegurado que quede privado del trabajo remunerado, pero que haya cubierto inmediatamente antes de tal privación, un mínimo de ocho cotizaciones semanales ininterrumpidas, conservará durante las ocho semanas posteriores a la desocupación el derecho a recibir las prestaciones correspondientes al seguro de Enfermedad y Maternidad, en los términos del presente capítulo; del mismo derecho disfrutarán sus beneficiarios.

"Los trabajadores que se encuentren en estado de huelga, recibirán las prestaciones médicas, durante el tiempo que dure aquel".

Como podemos observar, en este segundo párrafo del artículo transcrito, se reforza un derecho reivindicatorio, consagrado en la fracción XVIII, del apartado A, del artículo 123 Constitucional, que es precisamente el derecho de huelga. Ya que en forma expresa determina que los trabajadores que se encuentren en huelga, pueden seguir recibiendo atención médica si la necesitan, aunque sólo por determinado tiempo.

c).- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

El ramo del seguro a que nos vamos a referir a continuación, tiene por objeto, proteger al asegurado, al surgir la imposibilidad de trabajar, o al no poderlo hacer, de acuerdo a su capacidad, con motivo de una enfermedad o accidente que no provenga de un riesgo de trabajo; cuando ha cumplido sesenta y cinco años y haya cubierto determinadas cotizaciones al Instituto; y cuando habiendo cumplido sesenta años, quede privado de trabajos remunerados y haya cubierto un mínimo de cotizaciones. Este seguro además de lo anterior tiene como finalidad proteger a la esposa y a falta de ésta a la concubina, si existe, y a los menores de edad al quedar huérfanos, con motivo de la muerte del asegu

rado cuando sucede por una causa distinta a un riesgo de trabajo.

Fue en la Ley original del Seguro Social de 1942, en la parte correspondiente a la exposición de motivos donde se establecen las finalidades por las que se incluyeron la invalidez, la cesantía y la muerte, en el sistema general del Seguro Social, en los siguientes términos:

Por lo que respecta a la Invalidez, se dijo:

"El Seguro de Invalidez, tiene como finalidad proteger al trabajador, contra la incapacidad general no originada, por riesgos profesional, y se concibe no solamente como el daño físico, proveniente de una mutilación, pérdida o alteración de un órgano o de una función fisiológica según una escala establecida, sino que se aprecia también en relación con las repercusiones económicas o profesionales que pueden acarrear, las lesiones o enfermedades, habida consideración de las posibilidades y expectativa de ocupación, del inválido, en el medio general del trabajo, tal y como se hace en la mayor parte de las legislaciones de otros países".

En cuanto al Seguro de Vejez, se enunció lo siguiente:

"El Seguro de Vejez, tiene por objeto, proporcionar a los obreros, que han dejado sus energías y su ju-

ventud en el trabajo, los medios de atender, a su subsistencia, cuando por su avanzada edad, no puedan obtener un salario. Con este fin se establece que los asegurados, que hubieren cumplido los sesenta y cinco años, tienen derecho a recibir una pensión, aunque no sean inválidos.

"La edad necesaria para obtener los beneficios de este Seguro, se fijó en sesenta y cinco años, porque las experiencias obtenidas, demuestran que ésta es la aconsejable y que fijando una mejor, se aumentan de manera considerable, las cargas financieras del sistema.

"Sin embargo, no puede decirse que con ello, se lesionan los intereses de los trabajadores, en virtud de que de conformidad, con la definición del estado de invalidez, consignada en la iniciativa, puede recibir la pensión de invalidez, el obrero que aun sin haber cumplido la edad exigida para la de vejez, se haya imposibilitado a consecuencia, de enfermedades o accidentes, no profesionales, para recuperar una remuneración equivalente por lo menos a un tercio, de que habitualmente obtiene en la región, un trabajador del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análoga. Entre el seguro de invalidez y el de vejez, existe una estrecha independencia, y esto ha hecho que en las legislaciones, en las cuales se exigen menos requisitos para conceder pensiones de vejez (vgr. 60 años de edad), se hayan establecido condiciones más seve



ras, para otorgar las que corresponden por concepto de invalidez (incapacidad absoluta y permanente del asegurado)"

Así mismo para la Cesantía en edad avanzada, se afirmó, que:

"No obstante y a pesar de las consideraciones expresadas, en la iniciativa, se requiere proteger, en cuanto sea posible a los trabajadores viejos, que sin ser inválidos y sin haber alcanzado la edad de sesenta y cinco años se encuentren sin empleo, teniendo en cuenta que en estas consideraciones, debido al desgaste sufrido, que necesariamente merma en gran proporción su potencialidad, para el trabajo, se ven colocados en una situación de inferioridad para obtener ocupación respecto de los demás obreros, y en tal virtud se establece que los asegurados, que hubieren cumplido los sesenta años de edad y se encuentren privados de trabajos remunerados, tienen derecho a percibir pensiones de vejez, calculadas conforme a una tarifa reducida, señalada en el reglamento. Esto implica el aseguramiento del riesgo de desocupación, en edad avanzada, de lo que se hace referencia en la primera parte de esta exposición".

Por lo que respecta al riesgo de Muerte, se dijo:

"El Seguro contra el riesgo de Muerte, tiene como finalidad, proteger a las viudas y garantizar a los huérfanos menores de edad, un refugio económico que los sus

traiga de la miseria que puede conducir a la mendicidad, a la prostitución o a la delincuencia y que les permita ser en el futuro, hombres útiles a la sociedad".

Con relación a este seguro, Arce Cano, en su libro "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social", nos dice:

"El seguro de muerte, para proteger a la viuda y a los huérfanos, tiene que ser obligatorio. En este seguro, se nota claramente, que el seguro social voluntario, tropieza con la misma dificultad, con que ha tropezado el seguro privado de vida. Pocos trabajadores se aseguran y gran parte de los asegurados, dejan de estarlo al poco tiempo, por no poder pagar las cuotas. El seguro social potestativo y los seguros privados, no amparan a la viuda y a los huérfanos, realmente". (35)

Observemos frecuentemente, que las empresas - aseguradoras, emplean el término, "seguro de vida", de una manera impropia, porque no existe una base o anoyo legal, al referirse al seguro de muerte, porque la Ley del Contrato de Seguro, en su artículo 151, dice:

Artículo 151.- "El contrato de seguro sobre las personas, comprende todos los riesgos, que pueden afectar a la persona del asegurado en su existencia, integridad

---

(35).- Gustavo Arce Cano, "De los Seguros Sociales a la Seguridad Social". Porrúa S.A., México, 1972, p. 23.

personal, salud o vigor vital".

La anterior disposición, presupone el seguro para el caso de muerte, además en los artículos 156 y 157, hacen mención a ésta clase de seguro. Nos parece que el llamarle "seguro de vida, no es propio, porque en realidad, lo que se lleva a cabo es proporcionar indemnización a los beneficiarios, cuando llega a acontecer una contingencia, que provoca la muerte del asegurado.

Ahora pasemos a conocer el concepto de Invalidez y quien nos ilustra acerca de este concepto, es Herrera Gutiérrez, que nos dice:

"Se considerará inválido al asegurado, que por enfermedad, o accidente no profesionales, por agotamiento de las fuerzas físicas o mentales, o por defectos físicos o mentales, padezca una afección o se encuentre en un estado que se puede estimar de naturaleza permanente, por lo cual se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a sus fuerzas, a sus capacidades, a su formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al 50%, del ingreso habitual que en la misma región reciba un trabajador sano del mismo sexo, semejante capacidad, igual categoría y formación profesional análogos" (36)

En la Ley del Seguro Social, en su artículo 123, nos dice que se suspende el pago de las pensiones de

invalidez, de vejez o de Cesantía, cuando el pensionado desempeña un trabajo comprendido en el régimen del Seguro Social; y que para el caso de que la suma de la pensión y el nuevo salario sean mayor que el último que tuvo el pensionado, la pensión se disminuye hasta llegar a éste y en caso contrario no opera la sus pensión, cuando el pensionado regresa a desempeñar un trabajo comprendido en el régimen del Seguro Social, debe guiarse por lo establecido por el artículo 123 de la Ley, que dispone:

"El pago de las pensiones de invalidez, de vejez o de cesantía en edad avanzada, se suspenderá durante el tiempo que el pensionado desempeñe un trabajo comprendido en el régimen del Seguro Social".

"En caso de que la pensión y el nuevo salario sea mayor al último que tuvo el pensionado, la pensión se disminuirá en la cuantía necesaria para igualar a éste".

El concepto de invalidez, nos lo da a conocer el artículo 128 de la Ley:

"Para los efectos de esta Ley, existe invalidez cuando se reúnan las siguientes condiciones:

- I.- Que el asegurado se halle imposibilitado para procurarse mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación, una remuneración su

perior al cincuenta por ciento de la remuneración habitual que en la misma región - reciba un trabajador sano, de semejantes - capacidad, categoría y formación profesional;

II.-Que sea derivada de una enfermedad o accidente no profesionales, o por defectos o agotamiento físico, o por defectos o agotamientos físico o mental; o bien cuando padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar".

Por lo que se refiere a las prestaciones económicas, denominadas pensiones, para vejez, por invalidez, por viudez y horfandad, tenemos las siguientes disposiciones:

El asegurado, que haya justificado el pago al Instituto, un mínimo de 150 cotizaciones semanales y sea declarado inválido, tendrá derecho a la pensión de invalidez, cuyo monto se calculará, conforme a la tabla, que señala el artículo 167 de la Ley del Seguro Social, y en los términos siguientes: las pensiones anuales de invalidez y de vejez, se compondrán de una cuantía básica y aumentos anuales computados, de acuerdo con el número de cotizaciones semanales que se justifique haber pagado al Instituto, por el asegurado, con posterioridad a las 500 semanas de cotización. La -

cuantía básica y los aumentos serán calculados conforme a la tabla que señala el artículo 167 de la Ley del Seguro Social, considerándose como salario diario, el promedio correspondiente a las últimas 250 semanas de cotización, o las que tuviera acreditadas, cualquiera que sea su número y siempre que sean suficientes para otorgarle una pensión por invalidez o muerte.

Después de que el asegurado alcance la edad de 65 años, justifique el pago al Instituto de un mínimo de 500 cotizaciones semanales, podrá diferir su pensión de vejez, más en ese caso los aumentos adquiridos, por las asignaciones familiares y la ayuda asistencial, la que alcanzará como máximo del límite de cuantía de la pensión de un 90% y del 100% como máximo, según fija la tabla.

En ningún caso la pensión de invalidez o de vejez, de cesantía en edad avanzada, podrá ser inferior a \$600.00 mensuales. El Instituto concederá un aumento hasta del 20%, de la pensión de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y viudez, cuando el estado físico del pensionado requiera ineludiblemente que lo asista otra persona, de manera permanente o continua una asignación familiar por cada hijo menor de 16 años, de un pensionado por invalidez-vejez o cesantía, en edad avanzada, equivalente al 10% de la cuantía de la pensión.

El total de la pensión y los aumentos por asig

naciones familiares y ayudas asistenciales, no podrán exceder del 85% del salario promedio, que sirvió de base para fijar la cuantía de la pensión. Tendrá derecho a la pensión de vejez, sin necesidad de probar invalidez para el trabajo, el asegurado, que habiendo cumplido 65 años de edad, justifi que el pago al Instituto, de un mínimo de 500 cotizaciones semanales.

El asegurado, que habiendo cumplido 60 años de edad, que con contrato de trabajo remunerado, tiene derecho a recibir la pensión de cesantía en edad avanzada; al asegurado que reuna los requisitos para el otorgamiento de dicha pensión, le corresponderá una cuantía, que se calculará de acuerdo con la tabla que señala el artículo 171 de la Ley del Seguro Social, es decir, se le da dicha pensión sujetándose a los años cumplidos a la fecha de su solicitud de la pensión.

Para gozar de este derecho, el asegurado, además deberá justificar el pago al Instituto de un mínimo de 500 cotizaciones semanales. El otorgamiento o pago de las pensiones, de invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada, se conservará aun cuando el pensionado regrese o a un trabajo del régimen del Seguro Social obligatorio, siempre que la suma de su pensión y el salario no sea mayor al que recibía al pensionarse; y en caso de que la suma, sea mayor, la pensión se disminuirá en la cuantía, para igualar el salario.

En lo referente al seguro por muerte del asegurado o pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el Seguro da a sus beneficiarios, prestaciones de:

- a).- Pensión de Viudez.
- b).- Pensión de Orfandad.
- c).- Pensión a Ascendientes.
- d).- Ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en caso de que lo requiera.
- e).- Asistencia Médica.

Es requisito indispensable, para el otorgamiento de este tipo de seguro, que el asegurado o pensionado, haya justificado el pago al Instituto, de un mínimo de 150-cotizaciones semanales, también que la muerte no haya acontecido por un riesgo de trabajo.

Tendrá derecho a la pensión de viudez, no sólo la esposa o concubina, sino también al viudo que esté totalmente incapacitado y hubiere dependido económicamente de la trabajadora, asegurada o pensionada, fallecida.

Tendrá derecho al goce de pensión de orfandad, cada uno de los hijos menores de 16 años, cuando muere el padre o la madre, y siempre que al fallecer, hubiere acreditado al Seguro Social, el pago mínimo de 150 cotizaciones semanales. Existe dentro de esta pensión, la prórroga



ga hasta la edad de 25 años, en caso de encontrarse estudiando el huérfano, en planteles del sistema educativo nacional.

Y por último, en el caso de no existir huérfanos, viuda, ni concubina, con derecho a pensión, se otorgará tal, a cada uno de los ascendientes, que dependían económicamente del asegurado o pensionado fallecido.

d).- Guarderías para hijas de aseguradas.

Debemos señalar, que respecto a las guarderías infantiles, desde la Ley del Trabajo, del 18 de Agosto de 1931, en su artículo 110, se establecía la obligación de los patrones, de proporcionar servicio de guardería, con objeto de que las trabajadoras que laboraban fuera de sus domicilios, no descuidaran la atención de sus hijos sin embargo, esta disposición, se cumplió en mínima parte, por la insuficiencia económica de las empresas, sin embargo como la obligación subsiste en el artículo 171 de la Ley del Trabajo vigente; pero principalmente factores de tipo económico impidieron su cumplimiento y dada la creciente participación de la mujer en actividades productivas y siendo indispensable proporcionarle los medios idóneos para cumplir con su función en el trabajo sin desatender sus obligaciones maternas, era indispensable y así se hizo, su inclusión en el Seguro obligatorio, para las aseguradas, incluyendo estos servicios: alimentación, aseo, cuidado de la salud y educa-

ción de los hijos de los trabajadores ; la Ley Federal del Trabajo, establece el descanso de la madre, con salario íntegro, de 42 días posteriores al parto, y por lo tanto, en ese lapso, puede directamente dedicarle atención a su hijo, se establece el servicio de guarderías, desde la edad de 43 días hasta la de 4 años, fecha en que se inicia la educación preescolar del menor; se impone la obligación al Instituto de establecer las guarderías en zonas convenientes, y principalmente donde se encuentre operando el régimen obligatorio urbano, fijándose un plazo para el inicio de esta prestación, por el presente año, y en el término de 4 años, establecerlo en toda la República, lo cual representa un inmenso beneficio social y una fuente de trabajo para nuevos profesionistas, ya que requerirá de personal idóneo, para la atención de los niños, tales como trabajadores sociales, enfermeras, etc. Para satisfacer éstos gastos, se establece una prima de 1% de la cantidad que por salario pagan las empresas, a todos sus trabajadores en efectivo, por cuota diaria, señalándose además que para desarrollar éstas prestaciones, en el año de 1974, los pagos están siendo del 30% de la prima, incrementándose en el año de 1975, y el 40% en 1976, al fin de alcanzar el porcentaje señalado del 50% - en tales condiciones los patrones concurrirán con su aportación, ya que en caso contrario, podría repercutir en una injusta disminución de oportunidad de trabajo para las mujeres.

En la exposición de motivos de la Ley del Segu -

En 1962, se reformó la Ley Laboral, para establecer que los servicios de las guarderías infantiles debían de proporcionarse por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con sus Leyes y disposiciones reglamentarias por considerar que dicho organismo, contaba con experiencia técnica y administrativa, en la prestación de servicios sociales. Con ello se pretende dar cumplimiento efectivo a la obligación, y a la vez, hacer extensivo éste derecho a toda mujer trabajadora, sin la limitación antes mencionada. En estos mismos términos quedó consagrada la obligación, en el artículo 171, de la Ley Federal del Trabajo en vigor, pero diversos factores, principalmente de carácter económico impidieron, su cumplimiento".

Como se nos dá a conocer, el que no se haya proporcionado éste servicio a las trabajadoras se debe principalmente a la situación económica, que privaba; además de que la Ley del Seguro Social, que estuvo vigente hasta el mes de marzo de 1973, no regulaba ese servicio, motivo por el cual el Instituto, se encontraba limitado, también en ese sentido.

Es en la Ley vigente del Seguro Social, donde ya se regula el servicio de guarderías, como un nuevo ramo del Seguro.

En la actualidad, las trabajadoras, que laboran en organismos descentralizados o empresas de participación estatal las que en realidad se encuentran beneficiadas con este servicio de guarderías y más aun, ya es una realidad la instalación de guarderías en todo el País, las cuales se encuentran funcionando.

Al respecto también la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que en su artículo 41 dispone:

Artículo 41.- "La preparación y formación social, y cultural de los trabajadores y de sus familiares de rechohabientes, se realizará mediante el establecimiento de capacitación y extensión educativa, de guarderías y estancias infantiles, de centros vacacionales, y de campos deportivos".

De la misma manera, existe la Ley de Seguridad, para las Fuerzas Armadas, que establece:

Artículo 102.- "Las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, establecerán Guarderías Infantiles, para atender a los hijos menores de siete años, del personal militar femenino".

"Los hijos del militar, menores de siete años, cuya madre haya fallecido, tendrán el mismo derecho".

Cuando fue creado el Instituto Mexicano del Seguro Social, éste empezó a prestar el servicio de guarderías prestación de la que gozaban, los mismos empleados del Instituto.

En cuanto a la disposición legal, que impone la obligación, por parte de los empresarios, de la instalación de guarderías infantiles, era eludida por diversos medios, -

como ya hemos apuntado anteriormente; cuando se reformó la Ley Federal del Trabajo, en 1962, la misma dispuso que correspondía al Instituto Mexicano del Seguro Social, prestar el servicio de guarderías; y dijo en su artículo 171:

Artículo 171.-" Los servicios de guardería infantil, se prestará por el Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con su Ley y disposiciones reglamentarias".

Debemos aclarar, que el servicio que presta el Instituto, a través de la jefatura de prestaciones sociales a los hijos de sus empleadas, es diverso al servicio que va a proporcionar a las hijas de las aseguradas, observando a las disposiciones de la Ley del Seguro Social; así como a los reglamentos que sean expedidos.

Ahora vamos a transcribir, los artículos que hacen referencia, en las guarderías, en la Ley del Seguro Social, y hacer el comentario a cada uno.

El artículo 184, nos dice: "El ramo del seguro de guarderías, para hijos de aseguradas, cubre el riesgo de la mujer trabajadora, de no poder proporcionar cuidados maternales durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas en éste capítulo".

De la lectura de la anterior disposición podemos decir, que la madre al encontrarse laborando, lo hará de manera más eficiente, dando, el máximo rendimiento, por-

encontrarse tranquila, al saber que sus hijos se encuentran con las atenciones adecuadas, ya que son atendidos por personal idóneo, al cuidado de los niños y por lo tanto se encuentran protegidos.

Artículo 185.- "Estas prestaciones deben proporcionarse atendiendo a cuidar y fortalecer la salud del niño, y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimientos, que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común, con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realidad social y con absoluto respeto a los elementos formativos, de estricta incumbencia familiar"

Observamos en ésta disposición que para la formación de la persona, se requiere de cuidados necesarios e indispensables desde su primera infancia, con el fin de formarle sentimientos de unión para con la familia . .

El artículo 186 nos dice:

Artículo 186, "Los servicios de guardería Infantil, incluirán el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación, de los hijos de las trabajadoras aseguradas.

Serán proporcionados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en los términos de las disposiciones, -- que al efecto expida el Consejo Técnico".

Al respecto dicho precepto nos dá a conocer, - que al infante se le proporcionan medios para su mejor desa rrollo, tanto físico como en el aspecto mental, que le se - rán de suma importancia, para su convivencia posterior .

Por lo que se refiere a la instalación y localización de las guarderías infantiles el artículo 187 nos - dice: "Para otorgar la prestación de los servicios de guar - derías, el Instituto, establecerá instalaciones especiales, por zonas convenientemente localizadas, en relación a los - centros de trabajo, y de habitación en las localidades don - de opere el régimen obligatorio del Seguro Social."

Este precepto, nos indica que la madre no re - quiere de precipitaciones para dejar a su infante en la - guardería, ya que se encuentra cerca del centro de sus la - bores, además de que está consciente de que será bien aten - dido, pudiendo trabajar eficientemente y con tranquilidad.

El artículo 188, hace referencia al tiempo de - que disfrutarán del servicio de guarderías.

Artículo 188.- " Las madres aseguradas tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de - su jornada de trabajo, en la forma y términos establecidos - en ésta Ley y en el reglamento relativo" .

Este artículo hace referencia, a la finalidad primordial de la guardería infantil, como lo son las atenciones, que se han de brindar al niño, durante el tiempo en que la madre se encuentre trabajando.

El artículo 189, hace referencia, a cual es la edad en que el infante ha de gozar de este servicio.

Artículo 189: "Los servicios de guarderías se proporcionarán, a los hijos procreados, por las trabajadoras aseguradas, desde la edad de 43 días, hasta que cumplan 4 años".

Esta disposición, nos plantea lo siguiente:

que el Instituto a través de este servicio, logra la protección íntegra de los hijos, de la mujer trabajadora, y que en múltiples ocasiones abarca una protección de seguridad social más extensiva.

"Puede afirmarse que con esta prestación se cierra el ciclo de protección, de los hijos de las aseguradas por estar amparados por el régimen, desde el momento mismo de la concepción, hasta el de su muerte, toda vez que estarán atendidos, durante el embarazo de su primera infancia, a través de las guarderías en su infancia, y en su adolescencia, mediante los servicios médicos y las prestaciones sociales; y en la juventud; en tanto estudien, a través de las innovacio-



nes que introdujo la Ley, para que posteriormente, ya en su etapa productiva, puedan ser incluidos por su propio derecho, en el régimen de seguridad social". (37)

El artículo 190, nos informa a quién corresponde el financiamiento del servicio de guarderías, es decir, quien ha de pagar la prima.

Artículo 190.- "Los patrones cubrirán íntegramente la prima, para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil, independientemente que tenga o no, trabajadoras a su servicio."

Como podemos observar, es el patrón, a quien le corresponde el financiamiento del servicio de guarderías.

Con lo anterior, se evitará la desocupación de la mujer trabajadora, a quien en otro tiempo, se dió cabida, con la disposición que imponía la obligación de los patrones, de instalar guarderías infantiles, cuando estos tuvieran a su servicio, más de 50 trabajadores.

El artículo 191, menciona, el monto de la prima, para el ramo de servicios de guarderías.

Artículo 191.- "El monto de la prima para este ramo, del Seguro Social, será el uno por ciento de la canti-

---

(37).- Revista del Seguro Social, I.M.S.S. Febrero de 1974, p.17.

dad, que por salario paguen a sus trabajadores en efectivo por cuota diaria, con un límite superior a diez veces el salario mínimo general, vigente, en el Distrito Federal".

"El pago, se efectuará por bimestres, en los términos establecidos en el capítulo II de este capítulo, al enterar las cuotas, de los demás ramos del Seguro".

Con el fin de que no se le haga muy gravoso al empresario el pago de la prima del 1%, sobre el salario de todos sus trabajadores, el artículo 14 transitorio de la Ley del Seguro Social, regula la manera equitativa, en que ha de cubrirse dicha cuota, y va a ser hasta el año de 1976, en que ya se va a cubrir íntegramente el 1%.

Cuando es la empresa la que disponga del servicio de guarderías, para los hijos de las trabajadoras, el artículo 192, dispone:

"El Instituto, podrá celebrar convenios de reversión de cuotas, o sub erogaciones de servicios, con los patrones que tengan instaladas guarderías en sus empresas o establecimientos, cuando reunan los requisitos señalados, en las disposiciones relativas".

El artículo 193, establece.- "La asegurada que sea dada de baja, del régimen obligatorio, conservará durante las cuatro semanas, posteriores a dicha baja, el derecho a las prestaciones en éste ramo del seguro."

Esta disposición legal, establece y prevee la situación de que en el caso de que la trabajadora sea despe dida, puede contar con el servicio de guarderías, para sus hijos durante 2 meses más; lo que le permitirá buscar nuevo empleo.

De todos los preceptos legales a que hemos - hecho referencia, podemos afirmar que el servicio de guarde rías, que en la actualidad, presta el Instituto Mexicano - del Seguro Social, es idóneo, adecuado y eficaz, coadyuvando al progreso, en todos los aspectos del País.

## CONCLUSIONES

## C O N C L U S I O N E S

- 1.- He considerado, de suma importancia, lo favorable que resulta, sobre todo para las personas de escasos recursos económicos la existencia del Seguro Social; ya que lo observo como un logro de resultados positivos, en beneficio de la clase trabajadora, más aún, de un Pueblo; porque para llegar a obtener estas conquistas de sus derechos, se libraron luchas sangrientas, pero que han culminado con el reconocimiento de sus derechos.
- 2.- La Ley Mexicana del Seguro Social, debe ajustarse en lo conducente, a la Ley Federal del Trabajo y no menos cabar, uno sólo de los derechos, que ésta concede al trabajador.
- 3.- La Ley del Seguro Social, debe ser obligatoria, no sólo para los trabajadores que prestan sus servicios, por efecto de un contrato, y que guardan una situación de asalariados; sino que debe extenderse a todos los trabajadores, en general, ya sean eventuales, independientes, trabajadores del campo; arrendatarios o aparceros, a los trabajadores al servicio del Estado, etc., pues excluir a cualquier trabajador, del Seguro Social, o mejor dicho, de sus beneficios, y prestacio

nes, es una especie de discriminación, que además de ser injusta, impide que la Institución lleve a feliz término su principal objetivo, o sea, elevar el nivel de vida de la clase que no cuenta con recursos económicos suficientes, para hacer frente a sus más imperiosas necesidades.

- 4.- 4.- La Seguridad Social, es una rama del Derecho Social, que tiene como objetivo, primordial, proteger al individuo, ante las diversas situaciones o contingencias, que se le han de presentar en su existencia y prevenirlo de que no lleguen a acontecer, o en todo caso, resarcirlo cuando se realicen, brindándole prestaciones, para su bienestar y el de la familia.
- 5.- Debemos considerar al Derecho Social, como una disciplina de carácter jurídico, porque contiene normas instituciones y principios, que tienden a proteger, y más que nada a reivindicar, a las personas de escasos recursos económicos.

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

- ARCE CANO, GUSTAVO. "de los Seguros Sociales a la Seguridad Social en México.Méx.Edit.Porrúa.1972.
- BOLETIN No.67. "Accidentes de Trabajo".Agencia para el desarrollo Internacional,Departamento del Trabajo de E.U. 1964.
- CHAUVEAU. "Los avances Sociales".
- CORDINE,MIGUEL ANGEL. "Derecho de la Seguridad Social".Edit.- Universitaria.Buenos Aires.1966.
- DE LA CUEVA,DR. MARIO. "Derecho Mexicano.del Trabajo.Edit. -- Porrúa,S.A.9na.Ed.México.1969.
- FRAGA,GABINO. "Derecho Administrativo".Librería Porrúa Hermanos y Cía., 2da.Ed.México.1939.
- FRAGA,GABINO. "Derecho Adminisrrativo".Editorial Porrúa,S.A., 8va.Ed.México.1960.
- GONZALES DIAZ LOMBARDO,Fco. "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral.México.UNAM.1973.
- GONZALES CALVIN,JOSE. "Previsión Social". Buenos Aires.1946 .
- GONZALES,DIAZ LOMBARDO,Fco. "Proyecciones y Ensayos Sociopolíticos de México". Ed. Botas.México.1963.
- GARCIA CRUZ,MIGUEL. "El Seguro Social en México, desarrollo - situación y modificaciones, en los primeros 25 años de acción".
- HERRERA,GUTIERREZ ALFONSO. "Problemas Técnicos y Jurídicos- del Seguro Social".México.1955.
- LOPEZ APARICIO,ALFONSO."El Movimiento Obrero en México.
- MARTONI,JOSE FRANCISCO."Seguro Social Obligatorio". Buenos -- Aires.1946.

- MANES, A. "Teoría General del Seguro".
- MANUAL DE LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL, Secretaría -  
de la Presidencia. México, 1969-70
- MORENO PADILLA JAVIER. "La Nueva Ley del Seguro Social". - -  
Edit. Trillas, México. 1973.
- OLIVERA TORO JORGE. "Manual de Derecho Administrativo" Edit.  
Porrúa, S.A. 2da. ed. México, 1967.
- PUBLICACION, diario la "Prensa". Nov. 4, 1974.
- PUBLICACIÓN del I.M.S.S. Sub-Dirección General Jurídica. - -  
Agosto, 1973.
- SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Administrativo". Tomo I, Porrúa-  
S.A. México, 1968.
- SERRANO GUIRADO ENRIQUE. "El Seguro de Enfermedad y sus Pro-  
blemas". Tesis. Madrid, 1950.
- TRUEBA URBINA ALBERTO. "Nuevo Derecho Administrativo del - -  
Trabajo". Edit. Porrúa. 1973.
- TRUEBA BARRERA JORGE, Comentarios a la Nueva Ley del Seguro-  
Social, publicado por el periódico Excel  
sior, el 29 de Nov. de 1973.
- TRUEBA URBINA ALBERTO. "Ponencia sobre la Nueva Ley del Segu-  
ro Social", publicada en el periódico --  
Excelsior el día 3 de Julio de 1973.
- TRUEBA URBINA ALBERTO. "Nuevo Derecho del Trabajo, Edit. Porrúa  
S.A., 1970.



L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. ALBERTO TRUEBA URBINA Y JORGE -  
TRUEBA BARRERA, Porrúa, ed. 23. México. 1974.

NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL. México. 1973. (Vigente)

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS.

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

LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943.

REGLAMENTO DE SERVICIOS MEDICOS, relativo al REGLAMENTO DE LAS  
RAMAS DE RIESGOS PROFESIONALES Y ENFERMEDADES NO PROFESIONA--  
LES Y MATERNIDAD, del 24 de Febrero de 1958.

REGLAMENTO DEL ARTICULO 110 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, - -  
PARA GUARDERIAS INFANTILES. Diario Oficial del 31 de Diciembre  
de 1961.

LEY DEL CONTRATO DE SEGURO.