
FACULTAD DE DERECHO



**El Instituto Mexicano del Seguro Social y su
Relación con la Teoría Integral**

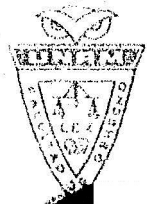
T E S I S

Que para obtener el título de :
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :
ANTONIO RAMOS LUPERCIO

México, D. F.

1975





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES:
LUIS RAMOS VARGAS
ISABEL LUPERCIO DE RAMOS
CON IMPERECEDERO AMOR Y EL MAS GRANDE
DE LOS RECONOCIMIENTOS POR LA CONFIANZA
QUE SIEMPRE DEPOSITARON EN MI.

A MIS HERMANOS:
JOSE LUIS
JESUS
BERNABE
MANUEL
MA. DEL CARMEN
TERESA DE JESUS
ANA MARIA
CON TODO AFECTO, DESEANDO QUE TODOS OBTENGAN
DE LA VIDA SUS MAS CAROS ANHELOS.

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO
DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD
SOCIAL, A CARGO DEL MAESTRO EMERITO Y DR.
ALBERTO TRUEBA URBINA.

AL H. JURADO PROFESIONAL Y EN ESPECIAL
AL SR. DR. Y MTRD. CARLOS MARISCAL GO-
MEZ, DIGNO DIRECTOR DE TESIS, CON MI -
GRATITUD POR SU VALIOSA ORIENTACION Y
CONSEJO EN LA REALIZACION DE ESTE TRA-
BAJO QUE CULMINA MI META.

A TODOS MIS MAESTROS, CON AGRADECIMIENTO
SINCERO POR SUS CONOCIMIENTOS Y GUIAS DEL
SABER.

AL LIC. ROBERTO ALATORRE P.
PORQUE DE EL HE RECIBIDO APOYO Y CONFIANZA
PARA LA REALIZACION DE ESTE IDEAL.

AL LIC. ANDRES PERALTA SANTAMARIA
AMIGO SINCERO DEL ESTUDIANTADO Y MAESTRO
ORIENTADOR.

A TODOS MIS FAMILIARES, AMIGOS Y COMPAÑEROS.

A LA SRA. CELIA VELASQUEZ TIRADO
COMO MUESTRA DE SINCERIDAD Y ESTIMACION.

A MARIANITA CUELLAR FLORES
CON CARINO Y ADORACION.

A CESARITA.

I N D I C E .

PROLOGO

C A P I T U L O I

=====

	Pág.
ANTECEDENTES HISTORICOS -----	1
a).- EPOCA COLONIAL -----	2
b).- EPOCA INDEPENDIENTE -----	10
c).- EPOCA CONTEMPORANEA -----	15

C A P I T U L O II

=====

LA REVOLUCION MEXICANA Y SUS ENUNCIADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL-----	28
a).- INCLUSION DEL DERECHO DEL TRABAJO EN NUESTRA CONSTITUCION-----	24
b).- GESTACION DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL -----	26
c).- PREVISION SOCIAL Y ENUNCIADO DE SEGURIDAD SOCIAL -----	28

C A P I T U L O III

=====

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SU ORGANIZACION INTERNA-----	30
a).- EL I.M.S.S. COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO -----	37
b).- ORGANIZACION INTERNA DEL I.M.S.S. -----	51

C A P I T U L O IV

=====

I.- LA TEORIA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA -----	83
II.- LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL-97 - 102	
a).- RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS - SOCIALES -----	97
b).- ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y - LOS SERVICIOS SOCIALES -----	100
c).- SU ARTICULADO EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL -----	102
III.- CONCLUSIONES -----	109
IV.- BIBLIOGRAFIA -----	113

PROLOGO .

El propósito de este trabajo intitulado "El Instituto Mexicano del Seguro Social y su Relación con la Teoría Integral" es de tratar de expresar, una idea por demás inquieta de la Seguridad Social desde sus antecedentes históricos hasta nuestros días.

La presente exposición aunque se haga en una forma somera; es nuestra intención en la misma exponer su funcionamiento y estructura de lo que llamamos Instituto Mexicano del Seguro Social, producto de la Revolución de 1910, consiste básicamente en dar al pueblo un derecho, que es el derecho a la protección por medio del Seguro Social.

Durante el gobierno de Madero se iniciaron diversas investigaciones en materia laboral, que se dieron a conocer como proyectos de ley durante el régimen de Victoriano Huerta, y que tuvieron una pobre acogida en la Cámara de Diputados, pues los representantes del pueblo tenían temor de enfrentarse con las ideas reaccionarias de los servidores de la usurpación. Puede pensarse, también, que los diputados más perspicaces, electos democráticamente al mismo tiempo que el Presidente Madero, hicieron caso omiso de los proyectos de leyes laborales, para no prestigiar el régimen huertista ante la opinión de los trabajadores.

PROLOGO.

El propósito de este trabajo intitulado "El Instituto Mexicano del Seguro Social y su Relación con la Teoría Integral", es de tratar de expresar, una idea por demás inquieta de la Seguridad Social desde sus antecedentes históricos hasta nuestros días.

La presente exposición aunque se haga en una forma somera; es nuestra intención en la misma exponer su funcionamiento y estructura de lo que llamamos Instituto Mexicano del Seguro Social, producto de la Revolución de 1910, consiste básicamente en dar al pueblo un derecho, que es el derecho a la protección por medio del Seguro Social.

Durante el gobierno de Madero se iniciaron diversas investigaciones en materia laboral, que se dieron a conocer como proyectos de ley durante el régimen de Victoriano Huerta, y que tuvieron una pobre acogida en la Cámara de Diputados, pues los representantes del pueblo tenían temor de enfrentarse con las ideas reaccionarias de los servidores de la usurpación. Puede pensarse, también, que los diputados más perspicaces, electos democráticamente al mismo tiempo que el Presidente Madero, hicieron caso omiso de los proyectos de leyes laborales, para no prestigiar el régimen huertista ante la opinión de los trabajadores.

En 1913 se presentaron dos proyectos de reformas laborales ante la Cámara de Diputados; en ambos se propone al Congreso la adopción de medidas protectoras del obrero, mediante leyes de carácter federal.

En ambos proyectos encontramos algunos antecedentes de la Ley del Seguro Social. Los diputados de Aguascalientes imaginaron una Caja a cargo de los patronos, la cual contrataría con las compañías de seguros una serie de pólizas, que garantizarían el pago de las indemnizaciones a 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. Es decir, el proyecto consideraba la intervención directa del Estado -- en su calidad de administrador.

Cándido Aguilar estableció en Veracruz la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos, -- quienes tenían derecho, igualmente, a recibir alimentos más una indemnización por parte de la empresa, consistente en la totalidad del jornal, que cobrarían en tanto durara su impedimento. Los servicios médicos comprendían el establecimiento de hospitales o enfermerías, "dotados convenientemente de material quirúrgico de medicinas, de médicos y enfermeras".

Rafael Zuberan Capmany, en su proyecto de contrato, toca ciertos puntos, que pueden considerarse antecedentes de la seguridad social mexicana, Zuberan tiene un gran empeño en conseguir, dentro de los reglamentos de talleres, las medidas de higiene y seguridad adecuadas para preservar la salud de los trabajadores. Además establece la obligación patronal de contar con los instrumentos y el personal necesario para impartir los primeros auxilios. Además considera un deber de las empresas "proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero, si éste, para prestar sus servicios, debe residir fuera de las poblaciones, y administrarle alimentación y habitación según la posición de ambos, cuando el obrero deba vivir con el patrón".

En el año de 1916 el Primer Jefe expidió un decreto el día 14 de septiembre en el cual explicaba la urgencia de llevar a la práctica las reformas políticas, sociales y económicas que postulaba la revolución, pues consideraba que su implantación sería remedio eficaz para dar fin a la guerra interna: "Que planteado así el problema desde luego se ve, que el único medio de alcanzar los fines, es un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando una solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrán que el régimen legal que implante sobre la

ses sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal --
manera legítimo que nadie se atreva a impugnarlos".

Don Venustiano Carranza consideró necesario elaborar --
una nueva constitución, puesto que la revolución perseguía, como
principal objetivo, dar fin a la Edad Media Mexicana, y convertir
el país en una nación moderna, que pudiese vivir en armonía con --
el tiempo. Para conseguir tal propósito, no era suficiente refor-
mar la Constitución liberal de 1857, que a pesar de sus aciertos
teóricos, se había revelado ineficaz en la práctica.

La Convocatoria del Constituyente significaba una viola-
ción, desde el punto de vista formal, del artículo 127 de la Con-
stitución de 1857, que establecía el sistema de reformas de la pro-
pia Ley Fundamental. Carranza sostuvo una tesis, en la cual se --
confería superioridad jerárquica a ciertas normas constitucione--
les (soberanía popular, sistema republicano federal, división de
poderes, etc.), sobre otros preceptos meramente instrumentales --
(procedimiento de reformas), que aparecían inscritos en la misma
Constitución.

Las reformas solicitadas por los obreros y los campesi-
nos requerían la reunión de un Congreso Constituyente en el cual
se expusieron las aspiraciones del pueblo mexicano, para conver-
tirles en parte fundamental de nuestros textos constitucionales.

Carranza pensaba que los ideales revolucionarios no podían conver- tirse en un eficaz instrumento normativo, por medio de unas sim- ples reformas a la Constitución anterior de corte individualista. Al convocar al Constituyente, el Primer Jefe no hacía sino inter- preter la voluntad del pueblo mexicano, expresada en los campos - de batalla, en los plenes y manifiestos, la cual sugería la nece- sidad de un cambio en el estilo de vida, en la educación, en las relaciones familiares, en la política, en la economía y en el tra- bajo, que requería forzosamente la transformación fundamental del orden jurídico y de las metas sociales.

El Congreso empezó a sesionar en 1916 y abordó los proble- mas laborales el 6 de diciembre de ese año. Posteriormente, en la sesión del 26 de diciembre, Heriberto Jara propuso la inclusión, dentro de los textos constitucionales, de ciertos artículos protec- tores de los derechos del proletariado, y Héctor Victoria hizo -- ver a los constituyentes la necesidad de fijar claramente, en la misma Constitución, las bases fundamentales de la legislación del trabajo.

En la misma sesión, Froylán Manjerrez C., atacó a cier- tos juristas, que por escrúpulos de carácter formal, se rehuseban a dar cabida a los principios laborales en los artículos de la Cons- titución.

Así pues, las instituciones de Seguridad Social surgieron en México, como en todo el mundo, confundidas con las normas laborales, dentro de un esquema económico de tipo capitalista, -- con el exclusivo objeto de proteger a los trabajadores de los abysos e injusticias de los patrones y de ciertos riesgos que podían provocar pérdidas de carácter económico a las familias proletarias cuyos reducidos ingresos desaparecían en caso de acontecerles determinadas eventualidades a los obreros asalariados.

Sin embargo, cuando analizemos las fracciones del artículo 123, nos damos cuenta que son una recopilación sistemática de las leyes y proyectos surgidos en diferentes lugares de la República. El orden establecido en ese artículo no surgió de la mente de los legisladores, sino de la misma realidad, de los problemas planteados en las diversas regiones del país, que los caudillos locales habían procurado resolver mediante normas específicas que perseguían un fin determinado. Así, cuando se dieron cita en Querétaro los representantes de las Entidades Federativas, pudo reunirse el material disperso para constituir un orden normativo, que sería el fundamento constitucional de la futura legislación sobre trabajo y seguridad social, que regiría en la República.

C A P I T U L O I

=====

ANTECEDENTES HISTORICOS.

- a).- EPOCA COLONIAL
- b).- EPOCA INDEPENDIENTE
- c).- EPOCA CONTEMPORANEA.

dad; el primero dirigido perfectamente al sector que posee el capital, pero que lo derrama sobre todo a las clases necesitadas; el segundo dirigido a la acción en beneficio de los económicamente débiles.

El término de Seguridad Social toma carta de naturalización en toda declaración de principios y tiende a revolucionar los sistemas económicos y sociales que velan por la existencia y tranquilidad del género humano.

e).- EPOCA COLONIAL.

En esta época la base de la sociedad eran los indios, -- despreciados y explotados por las demás clases sociales, separados de ellos por el idioma y la civilización, como castas distintas. -- Al cabo de tres siglos de dominación española, no habían sido incorporados a la civilización europea, la mayoría no hablaba español, vivía en míseros jacales.

Época de sublevaciones y hambres, se iniciaron los ferozes repartimientos para aplacar a los descontentos españoles concediéndose a cada colono un grupo de indios que les sirvieran de -- criados o se dedicaron en su provecho a la labranza.

La Reyna Isabel desconoció abiertamente esta costumbre, -- ordenando al gobernador Ordaz que pusiera en libertad a los indios repartidos y que de acuerdo con los caciques, fuere señalado-

el tributo que debían de satisfacer como vasallos libres y que --- cualquier trabajo ejecutado por los indios les fuera pagado.

Lo mismo haría con los salarios en los trabajos de la - tierra.

Este intento de libertad fue un fracaso rotundo, Los - indios hicieron uso del derecho que les concedía, abandonando las tierras de labranza y poblados rehuyendo todo contacto con los -- españoles, que los obligó a una rectificación de la política inicial, los Reyes dieron nuevamente la autorización para implantar el sistema de repartimiento en forma temporal.

En 1599, en carta poder dirigida por Fernando el Católico a Diego Colón, le facultaba para hacer nuevamente de indios, para que tales personas e quienes así se encomendaran, se sirviesen de - ella en cierta forma y manera.

Se hace el repartimiento a título de encomienda.

Los preceptos jurídicos que fueron dictándose por el Rey, el Real y Supremo Consejo de los indios y la casa de contratación - de Sevilla o por las autoridades radicadas en estos territorios, -- con facultades para promulgar disposiciones de obligado cumplimiento dentro de su jurisdicción, constituyeron o integraron el llamado Decreto Indiano.

El derecho Indiano fué en gran parte, tutelador de los indí-

genes, la gran cantidad de reclamos de protección que inclu-
ye esta legislación. Sin embargo ello dio lugar para que las -
autoridades españolas en América emplearan esta fórmula se ac-
ta pero no se cumple. El Virrey, Presidente o Gobernador, la -
colocaban con solemnidad en su cabeza en señal de acatamiento-
declarando quedar en suspenso su cumplimiento.

Esta legislación puesta en vigor, hubiera sido de - -
gran eficacia para la protección indígena; refiriéndose gran --
cantidad de estas normas a los bienes de la comunidad.

Además esta regularización jurídica tomó muy en cuenta
el fomentar y proteger la fundación de hospitales, así el Estado
español, a través de normas jurídicas imperativas, siguió una --
política de protección; ejemplo de ello lo tenemos, en diferen-
tes cédulas reales, en las que se dispone y mandaba la forma que
se había de guardar a los indios como españoles. En 1573 se orde-
nó que en los nuevos descubrimientos y poblaciones se hicieran hos-
pitaes, señalando sitio y lugar para la casa Real del Consejo.

El hospital para pobres y para enfermos de enfermedades
que no sean contagiosas, se edificara en un lugar levantado.

Esto evidencia con cuánto cuidado y previsión se regulaba
la materia hospitalaria y la prevención del contagio y algo más, -
que se puede hacer notar: en la colonización española no hubo, nun-
ca una tan marcada discriminación racial. Advertiéndose en forma-

general y visible el interés político, religioso y social puso a España en la colonia para evitar hasta donde era posible la inseguridad no solamente respecto a todos los seres humanos, sino -- muy especialmente a los naturales, es evidente que el fenómeno social fue advertido en toda su cruda y cruel realidad y despertó -- el propio sitio de lograr en parte una Seguridad Social, inspirada en imperativos de índole religiosa y en razones de orden positivo. La base de esta acción fue la desproporcionar libertad personal al indio, para no considerarsele ni siervo, ni esclavo, obligándolo a trabajar pero por el interés social y de que fuera libre de elegir y ejecutar el trabajo que le acomodara; teniendo además libertad para comerciar y contratar. El historiador mexicano -- Silvio A. Zavala ha presumido todo esto así. "El problema de la libertad de los aborígenes americanos no fue objeto de duda en la doctrina española ni en la política de la corona". Desde que -- Colón envió a España los primeros indios como esclavos se decidió claramente que eran en principio, de condición libre y solo esclavizables por causa de guerra justa. La regla no representaba ninguna innovación porque ya había condicionado la política española -- en las anteriores conquistas de las Islas Canarias.

La obra realizada por los misioneros en Nueva España fue grande y benéfica para todos.

La tendencia y realización utópica la podemos personificar en Vazco de Quiroga, al cual los indígenas de Michoacán le llamo--

ron Tete Vezco. Inicia su obra espiritual; sin esperar la autorización que había solicitado a España; con la fundación de su primer hospital pueblo, a dos leguas de México, el que llamó "Sante - fe", los gastos de esta obra fueron de su propio peculio más tarde como visitador en Michoacán funda otro, siendo electo obispo de -- Michoacán, continuó su obra creadora, preparando a los pueblos en artesania especializada y enlazándolos por la necesidad de intercambio.

La realización de Vezco de Quiroga constituyó el remedio positivo y adecuado a las necesidades en aquel momento.

El contraste con la figura de este ilustre bienhechor, siendo para los religiosos y sabio para todos, se levantó en la historia de América una serie de frailes que junto con los conquistadores vinieron a conquistar almas para la fé cristiana y que significó el -- esfuerzo fecundo para el remedio de los grandes males que trajo aparejada la conquista de América.

Ejemplo de ello tenemos en Fray Pedro de Gante quién fue - el primer y principal adiestrados de los indios; no contentándose con tener escuelas para los niños, sino procurando que los mozos se aplicasen en aprender los oficios y artes de los españoles que sus padres y abuelos no supieron y se perfeccionasen en los que antes se usaban. Primero los ejecutaba en los más comunes, como sastres, zapateros, -- carpinteros y otros semejantes; y después en los de mayor dificultad -

previniendo con esto las causas de inseguridad de orden económico social, preparando a los indios para la futura ocupación lucrativa.

Otro ejemplo es el que nos ofrece Fray Toribio de Benavente (Motolinía), en su historia de los Indios de la Nueva España revelador de cuánto fue el esmero con que había educado a los indígenas para practicar la ayuda mutua fundada en la caridad.

Al hablar de este progreso material, es justo recordar al padre Francisco de Tembleque, quién llegó a México en 1540, - trabajó entre los indios durante más de 40 años, dedicándose al estudio de las lenguas y dialectos. Su obra principal fue la -- construcción del Acueducto para abastecer de agua a la población de Zempoala a treinta millas de distancia, allegó materiales, organizó canteros, improvisó albañiles. La obra que hizo y el agua que llevó a Otumba; labor gigantesca y una de las mayores aportaciones para el bienestar de sus habitantes.

Así mismo en el noroeste de la Nueva España, en Arizona y en las dos Californias redujeron a los indios les enseñaron agricultura, ganadería y los oficios que mejor podrían aprovechar en sus territorios de Durango, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, etc.

Plantaron cereales, árboles frutales y crearon el suficiente ganado.

Construyendo así mismo presas para conservar el agua y asegurar sus cosechas; construyendo canales y acueductos treen -

trapiches para moler la caña de azúcar y presas para extraer el aceite, todo esto aparte de darles oficio se hizo con el anhelo de mejorar la laboriosidad y bienestar de los indios.

Otra preocupación de aquellas autoridades para proporcionar mejores medidas de protección a los habitantes de la Ciudad de México se lograron creando las "Cajas de Comunidad de Sagración Solidaria y Mutua", se debieron a los desvelos del Virrey Don Antonio de Mendoza y a la eficacia política desarrollada en beneficio de la colectividad por el también Virrey Francisco de Toledo.

El fundamento de estas cajas lo encontramos en Régimen de Propiedad Colectiva del Imperio Inca.

En todo pueblo o agrupación de indios debía constituirse una de estas Cajas.

Los fondos eran destinados en beneficio común de los indígenas era el siguiente: sostenimiento de sus hospitales, auxilio de viviendas, huérfanos, enfermos inválidos, etc. Así como para ayudar a sufragar los gastos de las misiones, casas de reclusión y demás elementos para la conservación y sostenimiento de seminarios y colegios para los hijos de caciques; para permitirles realizar sin detrimento de sus bienes el pago del tributo y en general para que fuese ayudado en sus restantes necesidades.

El caudal de estas Cajas se alimentaba de tres distintas fuentes de ingresos: una agrícola, otra industrial y otra censal.

La primera.- Estaba constituida por el importe de los productos agrícolas obtenidos del cultivo de ciertas extensiones de terreno, que colectivamente se hallaban obligados los indios a efectuar cada región para el sostenimiento de su Caja de comunidad respectiva.

La producción cosechada se vendía en pública subasta y el importe metálico ingresaba en las Cajas de comunidad.

En seguida la fuente industrial constituida por los obrajes, la fabricación de paños, que los indios en comunidad poseían.

Y finalmente el tercer origen de ingreso pecunario de este medio de obtención de recursos para la previsión y socorro común, eran las pensiones de los censos que a sus tierras de comunidad integraban los indígenas.

Los Virreyes se limitaron mas que nada a valer por la buena marcha de la institución evitando y vigilando los abusos que contra ella pudieron cometer; dado que eran una inagotable fuente de bienestar para los indígenas.

En el siglo XVII fueron trasplantados de España a América, el gobierno, la cofradía, instaurándose a la vez la corporación

de oficios en la Metrópoli el poder del Estado fue limitado recelosamente en sus funciones, lo que impidió que se convirtieran en corporaciones cerradas y rígidas, como aconteció en Europa. Tienen las mismas características, la organización del oficio la fraternidad y la ayuda mutua.

Estas no fueron las únicas cofradías gremiales que se pudieron registrar, ya que existieron otras en las capitales y en toda América.

Las había de albañiles, panaderos, sastres y aún de individuos que desempeñaban profesiones liberales y empleos de gobierno.

Así dejamos cumplido y satisfecho nuestro deseo de formular este pequeño panorama de medios de Seguridad Social existente en México durante la época colonial.

b).- EPOCA INDEPENDIENTE.

Don Miguel Hidalgo, quién en uso de la libertad de expresión, la noche del 15 de septiembre de 1810 inició la guerra que había de dar a México su independencia política y que ofreció su vida en aras del ideal de "Sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos tenía oprimida a la patria".

El ambiente estaba tenso en la Nueva España, criollos y mestizos muchos de ellos pagaron con su vida, el haber ocepte-

do entusiasmadamente las ideas liberales y emancipadoras de los movimientos revolucionarios europeos la prensa estaba sujeta a censura y a todos aquellos quienes recibían libros, folletos manifiestos políticos llegados de Europa les eran confiscados sus bienes y encerrados en los mazmorras de la inquisición.

¡Cuantos pioneros de ideas avanzadas y liberales, fueron sacrificados en aras de sus ideales libertarios!

El liberalismo mexicano comenzó a tomar fuerza a principios del siglo XIX con la claridad de una evolución política, que habría de proclamar la soberanía de un pueblo independiente.

En nuestra patria el reloj del tiempo marcó la hora. - Los criollos que tanto tiempo habían sido postergados en sus derechos por los mismos españoles, logrando su grito de rebeldía - contra la opresión y la injusticia, muy caro pagaron los españoles su inextinguible sed de oro; la esclavitud bárbara e inhumana con que arrojaron a los indios y la envidia y deslealtad injustificable que asumieron hasta con sus mismos descendientes.

En la madrugada del 15 de septiembre el criollo Don -- Miguel Hidalgo y Costilla, párroco de Dolores, desde el púlpito de su iglesia llamaba a luchar por la libertad; y aquel venerable anciano, padre y maestro de aquel pueblo, se convierte en apóstol y director de la Independencia de México.

Tras el grito de insurgencia expidió dos decretos:

a).- Abolición de la esclavitud.

b).- Reparto justo de tierras y devolución de todos --
los despojos del gobierno Virreinal a sus legítimos dueños.

Poco tiempo después el gran prócer e ilustre Cura Indagado avistó a Don José María Morelos y Pavón lo nombró su lugarteniente con orden de levantar hombres para la lucha y asumir -- una vez acaecida su muerte.

Tal parece que le presintió muy cercano en 1811 fueron fusilados en Chihuahua, Hidalgo, Allende, Aldama y Jiménez.

A la muerte del insigne cura Don Miguel Hidalgo asume la jefatura Morelos y el ofrecerle el título de Generalísimo contestó: "Soy siervo de la Nación"; porque él esume la más --- grande, legítima e inviolable de las soberanías; quiero que tenga su gobierno dimanado del pueblo y sostenido por el pueblo; -- que hagamos la declaración de que no hay otra nobleza de la virtud, el saber, el patriotismo y la caridad; que todos somos iguales, pues del mismo origen procedemos; que no hay privilegios -- ni abolengo, porque no es racional, ni humano, ni debido que -- haya esclavos, porque el color de la piel no cambia el corazón -- ni el pensamiento; que se eduque a los hijos del labrador y del barrendero como a los hijos del más rico hacendado que el que se queje con la justicia tenga un tribunal que le escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario; que se declare -

que lo nuestro es ya nuestro y para nuestros hijos; que tengan una f6, una causa y una bandera, bajo la cual todos queremos morir antes que verla oprimida, como lo est6 ahora y que cuando ya sea libre, estamos listos a defenderla.

Posteriormente Don Jos6 Mar6a Morelos y Pav6n afirm6 los conceptos con gran madurez de estadista, volvi6 a reforzar la relaci6n hombre tierra trabajo, al expresar: Que m6s vale poca tierra en manos de quienes la pudieren cultivar para su provecho personal, que mucha tierra en manos de una sola persona, trabajada por quienes no eran sus propietarios. Contin6 diciendo que la miseria lo quiero cambiar en progreso que la soberan6a dimana del pueblo, propugner6 la igualdad ante la ley y contra la ilegalidad de los tributos etc.

"Es as6 como hace la iniciaci6n y fija el contenido esencial de la Seguridad Social, cuando exprese "Moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, - que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia."

La antorcha hab6a sido prendida, y con la muerte de los primeros h6roes se vivi6 m6s la llama. El 6 de noviembre de 1813 se promulg6 el acto de la Declaraci6n de la Independencia por el el Congreso de Chilpancingo.

Por la cual México quedaba libre de la dominación española y con el derecho de regir sus propios destinos. Expresión elocuente del Derecho Natural, basado en los inalienables principios de igualdad, libertad y fraternidad.

El punto de partida jurídico de la Constitución del Estado Mexicano, es también el instante del proceso de su estructuración, hasta llegar a la promulgación del Derecho Constitucional de México, decreto que fue sancionado en Apetztingón, el 22 de octubre de 1914.

El 4 de octubre de 1824, se promulga la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el poder se consideraba emanado del pueblo, se dividía para su ejercicio en: Legislativo-Ejecutivo y Judicial. El Supremo Poder se depositaba en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, debiéndose elegirse regularmente cada dos años.

El Ejecutivo estaba encargado a un presidente y a un vicepresidente, que debían durar en su ejercicio cuatro años. El Judicial se confiaba a la Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales de Circuito y a los Jueces de Distrito.

A partir de esta Constitución el Estado Mexicano es reconocido internacionalmente. Sus primeras legislaciones partieron de la obligación que el Estado tiene que plasmar en leyes todas las medidas tendientes a la protección y conservación de la vida humana.

La historia registra cuatro hechos legislativos que merecen comentarse.

Primero.- El 11 de noviembre de 1824 el gobierno de la República expidió un decreto obligando al Estado a pagar pensiones de los funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda. Liquidó así indeudado sistema colonial.

Segundo.- El 3 de septiembre de 1832 se reformó la Ley para extender los beneficios de la Salud Pública a las madres de los servidores del gobierno.

Tercero.- El 12 de febrero de 1834, por el decreto especial se extendió el derecho de pensión de vejez a los Consules mexicanos, estableciéndose la nueva modalidad de pensión por invalidez.

Cuarto.- Por Ley del 17 de febrero de 1837, se elevan las pensiones al 100% del salario pero sólo se concedían estas, por suprema vejez o invalidez absoluta.

c).- EPOCA CONTEMPORANEA.

A fines del siglo XIX empezaron a manifestarse los primeros síntomas de descontento entre los trabajadores de la nascente industria mexicana. Ciertos grupos intelectuales comenzaron a difundir las doctrinas socialistas y anarquistas, que habían alcanzado gran popularidad en Europa.

Los funcionarios más perspicaces del régimen porfirista

comprendieron la necesidad de reformar el sistema político y social, para evitar una explotación violenta de los trabajadores de la industria, quienes podrían ser secudados por los peones de las haciendas, ya reducidos a una condición semejante a la de los esclavos.

Los intelectuales de México presentaron proyectos para proteger a los trabajadores y sus familias.

José Vicente Villada el 30 de abril de 1904 presentó la Ley de Accidentes de Trabajo en el Estado de México, y Bernardo Reyes el 9 de noviembre de 1906 en Nuevo León, trataron de iniciar una reforma en beneficio de la clase trabajadora, procuraron evitar, mediante una rudimentaria legislación laboral, los problemas de las familias de los obreros derivados de los riesgos profesionales.

Rodolfo Reyes presentó un proyecto de Ley Minera en la cual aparecen diversas medidas protectoras para los trabajadores y sus familias, en caso de ocurrir algún siniestro eran indemnizados. Este proyecto de las Responsabilidades por Accidentes Mineros fue presentado al Ministro de Fomento el 19 de febrero de 1907.

Estas leyes sobre riesgos profesionales y el proyecto de Rodolfo Reyes fueron bien acogidos por los sectores empresariales. Al concluir el capítulo sobre riesgos profesionales -

plantea la posibilidad de convertir en materia federal la legislación del trabajo, la cual, hasta aquel entonces, se había considerado como una facultad de los Estados, y se regía por medio de disposiciones en los respectivos Códigos Civiles, su intento fue deliberado así mismo nos podemos percetar de los problemas laborales que existen en México a principios del siglo XX así mismo los hermanos Flores Magón demuestran en su manifiesto la inutilidad de las reformas propuestas por los funcionarios del régimen, ya que con dichas reformas el trabajador no podía alcanzar un mínimo de bienestar, sus carencias se derivaban debido a la explotación que eran sometidos.

En el manifiesto del Partido Liberal consideraban necesario reformar la Constitución para garantizar efectivamente al obrero que tuviera un salario mínimo, una jornada máxima, el descanso dominical, la seguridad e higiene en las fábricas y talleres, así como una protección para el trabajo.

Durante el gobierno de Don Francisco I. Madero se iniciaron diversas investigaciones en materia laboral, que se dieron a conocer como proyectos de ley durante el régimen de Victoriano Huerta, no tuvieron acogida por la Cámara de Diputados, los representantes del pueblo tenían temor de enfrentarse con las ideas reaccionarias de los servidores de la usurpación.

En 1913 se presentaron dos proyectos de reformas laborales ante la Cámara de Diputados; en ambos proyectos se propone al Congreso la adaptación de medidas para proteger el traba- - -

jador. En primer lugar, la diputación por el Estado de Aguascalientes sostuvo la necesidad de reglamentar los riesgos profesionales en toda la República con fundamento en las consideraciones humanísticas.

En ambos proyectos encontramos algunos antecedentes de la seguridad social. Los diputados de Aguascalientes imaginaron una Caja a cargo de los patronos, la cual contrataría con las compañías de Seguros una serie de pólizas, que garantizarían el pago de las indemnizaciones a 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 calidad de administrador.

Cándido Aguilar estableció en el Estado de Veracruz la obligación patronal de otorgar servicios médicos a los trabajadores enfermos, quienes tenían derecho, igualmente, a recibir alimentos mas una indemnización por parte de la empresa, consistente en la totalidad del jornal, que cobrarían en tanto durase su impedimento. Los servicios médicos comprendían el establecimiento de hospitales o enfermerías, dotados de material quirúrgico, de medicina y de médicos y enfermeras.

Rafael Zuberón Capmany en su proyecto de contrato de trabajo, toca ciertos puntos, que pueden considerarse antecedentes

de la Seguridad Social en México, Zuberan tiene un gran empeño en señalar, dentro de los reglamentos de talleres, las medidas de higiene y seguridad, educadas para preservar la salud de los trabajadores. Además establece la obligación patronal de contar con los instrumentos y el personal necesario para los primeros auxilios, y consideraba un deber de las empresas proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero.

La Ley Sobre Accidentes de Trabajo, de Nicolás Flores, sigue muy de cerca la Ley de Bernardo Reyes en sus artículos sexto y séptimo aparece un antecedente directo de la Ley del Seguro Social. El artículo 6o. indica a los empresarios, que podrían substraerse de la responsabilidad en que incurren por accidentes del trabajo, asegurando contra accidentes a los individuos de su dependencia, en alguna de las compañías que se dedican a esta clase de negocios que sea de reconocida honradez y solvencia, a juicio del Departamento del trabajador y previa aprobación del Ejecutivo del Estado.

El artículo 7o. agregaba en todo caso, los responsables de accidentes deberán asegurar a sus trabajadores contra siniestros, a razón de trescientos pesos cada uno, sin perjuicio de cubrir los gastos de sepelio.

Salvador Alverado promulga su Ley en 1915 en dicha Ley vislumbra los futuros sistemas de la Seguridad Social. Le preocupaba el trabajo de las mujeres, que no debe impedírsele le

procreación de los niños; adalte de palo caso el trabajo de -- menores, señala una serie de restricciones al respecto, con el objeto de permitir el crecimiento normal de los trabajadores - adolescentes.

Por otra parte fundo una sociedad mutualista del Estado que otorgó pensiones en caso de vejez o muerte del asegurado.

El Presidente Alvaro Obregón, en su campaña política en 1927, un punto fundamental de su programa era 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 en la Ciudad de Río de Janeiro. En 1928 se reunió una convención Obrero-Petronal en la Ciudad de México; ante ella se presentó el proyecto de - Ley Federal del Trabajo, este proyecto fue elaborado por la - Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, uno de sus capítulos reglamentaba el establecimiento del Seguro Social, en el cual se pretendían Seguros contra los riesgos profesionales, - invalidez, vejez, jubilación, muerte de los trabajadores, falta involuntaria del trabajo y necesidades de su familia del trabajador. Los patrones en esta ocasión, aceptaron la implantación del Seguro, pero sugirieron que se hiciera progresivamente, teniendo en cuenta la realidad económica del país, en esos años su preocupación era crear un sistema de Seguridad Social, encontrar los sistemas adecuados para conseguir una verdadera justii-

cia social, no obstante de los propósitos que tenían los gobiernos revolucionarios, no fue posible, en aquellos años, - implantar el Régimen de Seguridad Social en la República, no fué sino hasta el año de 1929 cuando se reformó la Constitución, 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 el Licenciado Emilio Portes Gil -- leyó un discurso en el cual propone 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 Educativa.

En la memoria de la Secretaría de Gobernación del 26 de marzo de 1938 aparece un proyecto de Ley del Seguro Social, que fué obra de Ignacio García Téllez. Se elaboró este proyecto - con el fin de satisfacer los postulados del primer Plan Sexenal en el cual se había planteado la necesidad de implantar, un sistema de Seguridad Social en la menor brevedad posible.

La creación de la Seguridad Social en México fue propuesta en el año de 1921, pero había sido imposible por una serie de problemas técnicos, jurídicos, políticos y económicos. El Pre-

sidante Manuel Avila Camacho, conciente de la situación histórica, nombró una Comisión Redactora en 1941, a la que entregó un proyecto y a los 13 meses después.

Los Organismos internacionales aprobaron el proyecto - calurosamente el proyecto de la Ley del Seguro Social, que fué aceptado por el Congreso de la Unión en diciembre de 1942, y - fue promulgado en enero de 1943.

Así fue como las instituciones de Seguridad Social nacieron en México cuyo objeto es el de proteger a los trabajadores de abusos de los patronos y de ciertos riesgos que podían provocar pérdidas de carácter económico a sus familias - proletarias cuyos ingresos desaparecerían en caso de algunas eventualidades a los obreros asalariados.

C A P I T U L O I I

LA REVOLUCION MEXICANA Y SUS ENUNCIADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL:

- a).- INCLUSION DEL DERECHO DEL TRABAJO EN NUESTRA CONSTITUCION**
- b).- GESTACION DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL**
- c).- PREVISION Y ENUNCIADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

LA REVOLUCION MEXICANA Y SUS ENUNCIADOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL:

En el siglo XX, nace con el símbolo de la insurrección revolucionaria en el mundo, ya que lejos de una inactividad popular se presenta como una efervescencia revolucionaria sin precedentes en la historia de la humanidad. Así el pueblo mexicano le toca desempeñar el papel de pionero en este siglo, al convulsionarse en 1910 un movimiento revolucionario.

Consideremos así, que después de medio siglo de haber vivido un llamado "Estado de tranquilidad", el pueblo mexicano dio un nuevo carácter a su actividad revolucionaria tradicional, a la vez que la Revolución Mexicana cambió profundamente la situación política y social del País; teniendo como base o justificación histórica el descontento popular que surgió de la depresión económica en que se encontraba la mayoría del pueblo mexicano.

En México, la Seguridad Social surge como un fruto predilecto del movimiento social revolucionario, que logra plasmarse jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y la cristalización de dicho ideal popular, es hasta el inicio de abril de 1973 cuando se inicia en uno de los renglones, como es el servicio médico a través del I.M.S.S.

Sin embargo, conviene aclarar que los modernos servicios del Seguro Social y de Previsión entrañan la culminación de una evolución histórica y jurídica desde las instituciones privadas de beneficencia, pasando por los servicios de asistencia social, que -

cumple un primordial fin del Estado, que por su compleja índole y extensión, tiene el carácter de público y en general de servicio estatal.

e).- INCLUSION DEL DERECHO DEL TRABAJO EN NUESTRA CONSTITUCION.

En el Congreso Constituyente que se reunió en la Ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916. En esta Asamblea se expidió el Nuevo Código Político-Social que contiene los ideales inspirados en nuestro movimiento liberatorio, iniciado en el año de 1910 y sustituye por ende a la Constitución de 1857.

Los Diputados supieron captar el verdadero sentido social de la Revolución Mexicana, que no fué un movimiento de tipo político semejante a las Revoluciones Europeas del siglo pasado, sino que llevaba, como aspiración, de dar satisfacción al anhelo de justicia social de la clase trabajadora, que se hubiera sentido defraudado, sino se hubiera incluido el texto de la Constitución de 1917 el reconocimiento de los derechos de los trabajadores en su artículo 123 en el cual se establece las bases fundamentales sobre Trabajo y Previsión Social, ya que en las Constituciones anteriores habían sido olvidados.

Los Constituyentes elevaron la Constitución vigente como producto de un hondo sentido de protección de las masas proletarias que con su esfuerzo y su sangre contribuyen a la reivindicación de los derechos del pueblo mexicano.

El Diputado Manjerrez presentó un proyecto para que - mediante el cual desapareciera el artículo 5o. los puntos relacionados con la cuestión obrera para formar un nuevo artículo especial en la Constitución con el título de "Trabajo y Previsión Social" que catalogue disposiciones básicas en materia laboral.

Proposición que presenta el Diputado Manjerrez para la inclusión en la Constitución de un capítulo del trabajo.

El nos dice lo siguiente:

Es ya el tercer día que nos ocupamos de la discusión del artículo 5o. que está a debate. Al margen de ellos hemos podido observar que tanto los oradores del pro, como los del contra estén anuentes en el Congreso, haga una labor en todo lo posible - en pro de las clases trabajadoras.

Cada uno de los oradores; en su mayoría ascienden a la tribuna con el fin de hacer nuevas proposiciones, nuevos edictamentos que se reducen en beneficio de los trabajadores. Esto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, - algo de lo que no tenemos precedente y que por lo tanto, merece to de nuestra atención y todo nuestro esmero.

A mayor abundancia, debemos tener en consideración que las iniciativas hasta hoy presentadas, no son la resolución de los problemas del trabajo; bien al contrario, quedan aún muchos escollos

y muchos capítulos que llenar, nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones del trabajo; nada se ha resuelto sobre las limitaciones de las ganancias de los capitalistas; nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello, más y - mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta Honorable Asamblea.

En virtud y por otras muchas razones que podría explicarse y que es obvio hacerles, me permito proponer a la Honorable Asamblea, por el digno conducto de la Presidencia, que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, cuyo capítulo podría llevar el título "Del Trabajo" o cualquier otro - que estime conveniente la Asamblea.

Así mismo me permito proponer que se nombre una comisión compuesta de 5 personas o miembros encargados de hacer una recopilación de las iniciativas de los diputados de datos oficiales y todo lo relativo a este ramo, con objeto de dictaminar y -- proponer el capítulo de referencia en tantos artículos cuantos -- fueren necesarios.

Querétaro 28 de diciembre de 1916. F. C. Manjarrez (1)

b).- GESTACION DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

(1) Trueba Urbina Alberto "Artículo 123" editorial Porrúa, S. A. México 1943 p. 267 y 268.

Después de una serie de debates de los constituyentes en el seno del Congreso en la Ciudad de Querétaro. Los diputados decidieron que los derechos de los trabajadores deberían incluirse en un solo capítulo.

El 26 de diciembre de 1916 se dió lectura al dictamen del artículo 5 Constitucional, en el cual encontramos el origen de nuestro artículo 123 Constitucional.

El artículo 123 dió las bases fundamentales de los derechos obreros como son: jornada máxima, edad permitida, protección a la mujer, salario mínimo, educación, sanidad, vacaciones, asociación, Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, derecho de huelga, agencia de empleo, cajas de seguros populares, condiciones de utilidad social para las sociedades cooperativistas de construcción de viviendas, etc.

La creación del artículo 123 significa una de las máximas aportaciones de la Revolución Mexicana para tratar de acabar con las grandes desigualdades económicas, sociales y culturales mediante la idea de dar una función de beneficio social y al trabajo un sistema de protección.

En conclusión podemos decir que nuestra Constitución de 1917 le cabe el orgullo de ser la primera en el mundo de tratar -- dentro de una constitución política los derechos sociales.

c).- PREVISION SOCIAL Y ENUNCIADO DE SEGURIDAD SOCIAL.

La Previsión Social tiene la finalidad de eliminar situaciones de riesgos, aplicando aquellas medidas previsoras que sean pertinentes, buscando soluciones para los mismos, tratando de disminuir el número de accidentes, de problemas de enfermedades -- profesionales, etc.

Previsión Social, es una comisión de seguridad creada para tratar de evitar lo que pudiera suceder si se deja correr el tiempo sin buscar soluciones. Es una comisión mixta de seguridad en el centro de trabajo.

Imaginemos que en un centro de trabajo labora un empleado que tiene, que manipular sustancias tóxicas. ¿Qué sería conveniente hacer para prevenirlo de una intoxicación? En primer lugar, solicitar a la empresa que instalen lavabos y baños con agua caliente y agua fría. En segundo lugar, examinar el sitio en que el trabajador labora para disminuir el riesgo mediante una serie de instalaciones adecuadas. Y por último exhortar al trabajador a que acuda periódicamente un examen médico.

Al realizar todo lo anterior se está creando Seguridad en el trabajo, así mismo se le dará al trabajador ropa especial y uniformes para que pueda desempeñar mejor sus labores.

El artículo 2o. de la Ley del Seguro Social nos dice:

La Seguridad Social tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección -

de los medios de subsistencia o los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

La seguridad Social es un medio mediante el cual el individuo recibe una protección a sus necesidades frente a las múltiples contingencias de la vida, mediante la acción de servicios sociales que aumenten el valor y la eficacia de las prestaciones que le proporciona el Instituto para consolidar o ampliar los fines de un mayor bienestar social.

CAPITULO III

=====

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SU ORGANIZACION INTERNA

a).- **EL I.M.S.S., COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO**

b).- **ORGANIZACION INTERNA DEL I.M.S.S.**

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y SU ORGANIZACION INTERNA

- El siglo XX, nace con el símbolo de la insurrección revolucionaria en el mundo, ya que lejos de una inactividad popular se presenta como una efervescencia revolucionaria sin -- precedentes en la historia de la humanidad. Así, el pueblo mexicano le toca desempeñar el papel de pionero en este siglo, el -- convulsionarse en 1910 un movimiento revolucionario.

Consideremos así, que después de medio siglo de haber vivido un llamado "estado de tranquilidad", el pueblo mexicano -- dio un nuevo carácter a su actividad revolucionaria tradicional, toda vez que la Revolución Mexicana cambió profundamente la situación política y social del país; teniendo como base o justificación histórica el descontento popular surgido de la depresión económica en que se encontraba la mayoría del pueblo mexicano.

En México la Seguridad Social surge como un fruto predilecto del movimiento social revolucionario, que logra plasmar -- en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de -- 1917, la cristalización de dicho ideal popular.

Sin embargo, conviene aclarar que los modernos servicios del Seguro Social y de Previsión entrañan la culminación de una evolución histórica y jurídica desde las instituciones privadas de beneficencia, pasando por los servicios de asistencia social organizados y dirigidos por el Estado directamente, hasta -- los servicios de seguridad social, que cumple un primordial fin -- del Estado, que por su compleja índole y extensión tienen el ca--

rácter público y en general de servicio estatal.

En este orden de ideas, tenemos que como consecuencia innegable de esa lucha revolucionaria surge nuestra Carta Magna, en ella, los artículos 27 y 123 figuran como los más trascendentales en cuanto a derechos sociales.

En el artículo 27 se establecen los derechos mínimos y esenciales del campesino mexicano referentes al patrimonio familiar inalienable dotación de tierras, bosques y aguas a pueblos y comunidades. Para poder llegar a esta finalidad, el mismo artículo sanciona que la tierra y el subsuelo son propiedad de la Nación y que ésta puede transmitir su dominio a los particulares o bien imponerle las modalidades que dicte el interés público.

El artículo 123 dió las bases fundamentales de los derechos obreros como son: jornada máxima, edad permitida, protección a la mujer, salario mínimo, educación, sanidad, vacaciones, asociación, Tribunales Federales de Conciliación y Arbitraje, -- derecho de huelga, agencias de empleo, cajas de seguros populares condiciones de utilidad social para las sociedades cooperativas -- de construcción de viviendas, etc. etc.

Ambos artículos 27 y 123, significan dos de las máximas aportaciones de la Revolución Mexicana para tratar de acabar con los grandes desigualdades económicas, sociales y culturales, mediante la idea de dar a la propiedad o el empleo de la tierra, una función de beneficio social y al trabajo un sistema de protección.

En lo que se refiere a la creación del Seguro Social, en su fracción XXIX en su original decía a la letra:

XXIX.- "Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntario de trabajo, de accidentes y otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de este índole, para infundir e inculcar la previsión popular."

Como se puede ver, existió el propósito por parte del gobierno revolucionario de ese tiempo para implantar el régimen de Seguridad Social en la República, pero no fué sino hasta el año de 1929 cuando se reformó la Constitución en el sentido de otorgársele a la federación el derecho a legislar en materia de trabajo. (Artículo 73 Fracc. X) (2), y concedérsele la facultad de crear el régimen obligatorio del Seguro Social (Artículo 123 - Fracc. XXIX (3). Los legisladores federales de aquella época --- dieron mayor importancia a la creación de la Ley Federal de Trabajo en 1931, dejando para el futuro los estudios relativos para la creación de la Ley del Seguro Social, pero ya sobre una base que era la de legislar en materia federal.

.....

(2) Reforma de 31 de agosto de 1929, publicada en el Diario Oficial de 6 de Septiembre de 1929.

(3) *Ibiden*.

En conclusión, podemos decir que a nuestra Constitución de 1917 le cabe el orgullo de ser la pionera en el mundo en tratar dentro de una Constitución Política los derechos sociales; pero no únicamente esto, sino también más específicamente seguros sociales, aunque con carácter potestativo, generándose posteriormente en América este propósito innovador, considerándose el Seguro Social como un derecho imprescindible del hombre.

En cuanto a la evolución que sufrió el Seguro Social desde la aparición de la Constitución de 1917, podemos decir que durante el régimen del Presidente General Alvaro Obregón se comprendió la limitación que había en aquella época en las leyes de trabajo y las sociedades mutualistas para la plena protección de los trabajadores y de sus familiares; asimismo se dio cuenta que el Estado era el más indicado para la promoción de una verdadera justicia social. En el año de 1921 en un proyecto para la creación del "Seguro Obligatorio" se señalaba que en las legislaciones laborales era casi imposible obligar al patrón al cumplimiento de dichas disposiciones; por lo tanto se propuso que el Estado se encargara de la protección del trabajador por medio de la creación del Seguro Social y que sería administrado por él mismo. Igualmente vivió la necesidad de crear un seguro obrero para evitar los continuos choques entre patronos y trabajadores.

En su campaña política de 1927, el General Alvaro Obregón 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, habiéndose constituido un grupo de sus más íntimos amigos en los "Partidos de Previsión Social", que no tenían más objeto de conseguir la aprobación de la Ley del Seguro Social, según la forma y términos ya expuestos por el candidato.

Para el año de 1928 se reunió una Convención Obrero Patronal en la Ciudad de México; ante ella se presentó el proyecto de la Ley Federal de Trabajo, uno de cuyos capítulos reglamentaba el establecimiento del Seguro Social. En este trabajo se pretendía seguros contra riesgo profesional, los riesgos no profesionales, invalidez, vejez, jubilación, muerte de los trabajadores, falta involuntaria del trabajador y necesidades de familia. En este proyecto se propone un nuevo sistema para recibir fondos y que ya era tripartita, ya que las aportaciones correrían a cargo de los empresarios, trabajadores y el Estado, los cuales administrarían la Institución.

Durante el régimen del General Lázaro Cárdenas, el Licenciado Ignacio García Téllez elaboró un proyecto de Ley de Seguro Social 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 sistema de seguridad social en la República. En dicho proyecto aparecen puntos en los que se fundamentan los aspectos esenciales de la misma, que son: riesgos cubiertos, la obligatoriedad de los seguros, su campo general de aplicación, los recur-

los pecunarios de que dispondrá el servicio, las ramas que lo integrarán, la institución a cuyo cargo quedará administrado y el manejo de los fondos pertenecientes al mismo servicio, etc.

Posteriormente, para el año de 1941, por acuerdo presidencial del General Manuel Avila Camacho, se crea la Comisión Técnica del Seguro Social que tiene por objeto la elaboración del proyecto de Ley de Seguros Sociales y que estará integrada por delegados de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, de la Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de la Asistencia Pública y del Departamento de Salubridad Pública; por siete representantes de las agrupaciones obreras y por siete representantes de organizaciones patronales.

El primer jefe de la Nación en su acuerdo Presidencial - dado el día 2 de junio de 1941 a cinco Secretarías, al referirse a la creación de la Ley del Seguro Social expresó.

"Estos anhelos y obligaciones aparecen más amplios, si se considera que todos los países de Europa y - aproximadamente un 90% de los pueblos del Continente Americano posean una legislación del Seguro Social, mientras que México constituye una excepción que no es acorde con el sentido social de su movimiento popular y su evolución política y legal, con la tendencia revolucionaria de proteger al pueblo-productor".

Dentro de los lineamientos generales de la iniciativa se dice que una de las finalidades del Seguro Social, es crear una Institución en que se compensen las cargas económicas de sus costos entre un gran número de empresas y asegurados; se dice igualmente que es un fenómeno esencialmente colectivo de solidaridad industrial, que no puede resolver individualmente porque ninguna empresa sería capaz de soportar estos gastos, con cargo directo a sus costos de producción y de allí se deriva la necesidad de atender el Seguro Social en función de la gran masa de sectores económicos interesados.

Sólo así sería posible establecer un sistema de seguridad social a nivel de prestaciones capaces de satisfacer las necesidades indispensables de la población asegurada.

Este proyecto concretó uno de los más altos propósitos de la Revolución Mexicana, tendiente a proteger a los trabajadores y asegurar su existencia, su salario, su capacidad productiva y la tranquilidad de la familia obrera, contribuyendo al cumplimiento de un deber legal, de compromisos exteriores y de promesas gubernamentales.

Finalmente diremos que este proyecto de Ley del Seguro Social fué aceptado por el Congreso de la Unión, una vez que se hubo discutido en el mes de diciembre de 1942 para promulgarse en el mes de enero de 1943.

A. - EL I.M.S.S. COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

¿Es de Hecho o de Derecho organismo descentralizado el Instituto Mexicano del Seguro Social?.- Para contestar a este - pregunta es necesario antes y para fijar bases jurídicas al res- pecto, estudiaremos primeramente aunque en forma breve pero cla- ra y precisa lo que entendemos por "Descentralización Administra- tiva". (4)

En principio de cuenta diremos que Descentralización - Administrativa es una de las formas en que se divide la Organi- zación Administrativa siendo la otra de Centralización, aclaran- do que de la que hablaremos en este inciso será, ya que así lo- requiere el tema de la Descentralización.

Descentralizar no es independizar, sino solamente ele- jar o atenuar de la jerarquía administrativa, conservando el po- der central limitadas facultades de vigilancia y control.

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

(4) Aurora Arroyales.- "Los Servicios Sociales Ruta de la Seguri- dad Social en México".- Edit. I.M.S.S. México 1965.- P.13 y Sigs.

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

CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

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

LAS FORMAS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

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

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

El Maestro Andrés Serra Rojas hace la siguiente clasificación: (5)

-
- (5) A. Serra Rojas, Derecho Administrativo, p.555 No. 3, 3a. Edición, Editorial Porrúa, Méx. 1965.

- 1.- La descentralización administrativa territorial y
- 2.- La descentralización administrativa por Servicio.

El Maestro Gabino Fraga agrega un tercer grupo: (6)

- 3.- La descentralización administrativa por colaboración.

LA DESCENTRALIZACION TERRITORIAL O REGIONAL.

Responde a una forma democrática en la que entrega el go-
bierno de la institución a los propios gobernados, que libremente
pueden seleccionar los mejores elementos, el más apegado a la re-
gión y el que les ofrezca la mayor seguridad, creando con ello -
un ente público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio pro-
pio, que atiende las necesidades particulares de una limitada --
circunscripción territorial.

La forma más característica de la descentralización re-
gional en el derecho constitucional y administrativo mexicano es
el municipio.

El municipio dice Don Carlos García Oviedo, citado por
por Serra Rojas: constituye una comunidad de personas preferente-
mente de familias situadas en un mismo territorio, para la satig-
facción de las necesidades originadas por las relaciones de ve-
cindad.

(6) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 205 No. 159, 10a. -

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

LA DESCENTRALIZACION TECNICA O POR SERVICIO.

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

El estatuto legal del servicio público descentralizado debe comprender los conceptos siguientes: (7)

- 1.- Por medio de la ley que expide el Poder Legislativo, se crea una persona jurídica de derecho público a la que se encomiendan fines de interés general.
- 2.- La noción de personalidad jurídica es indispensable para individualizar y fijar la competencia limitada del órgano, pero no es exclusivo del régimen descentralizado, porque existen formas centralizadas a las que se les provee de personalidad jurídica para el ejercicio de sus funciones.

(7) A. Serra Rojas. ob. Cit. p.576, No. 2.

- 3.- La ley debe regular la estructura y funcionamiento de la entidad descentralizada, precisando sus fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio y además actividades propias de su organización.
- 4.- El Estado debe señalar cuales son las relaciones o vinculaciones entre la institución y el Poder Central, porque con ellos se precise su verdadera naturaleza de órgano descentralizado.
- 5.- Debe el organismo descentralizado procurarse los recursos necesarios para la realización de sus fines y tener el derecho de financiarlos.

Autonomía Técnica no es independencia, porque el Estado refleje sus vínculos con esos organismos, pero se reserve la tutela administrativa con medios eficaces de control para mantener la unidad política.

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

El veto que tiene el Poder Central, permite que las instituciones descentralizadas no se aparten de la política general

del País y del principio de legalidad. De una manera general, - para que opere integralmente la descentralización administrativa se requiere que la autonomía técnica vaya acompañada de la autonomía orgánica.

Después de haber visto la descentralización por servicio es conveniente estudiar aunque también en forma breve lo que es o se entiende por servicio público, supuesto base del Instituto Mexicano del Seguro Social.

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

Algunas actividades son servicios públicos de los cuales no puede prescindir una sociedad, como son: La justicia, la defensa, la policía, los transportes y la actividad educativa.

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

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

CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

En concordancia a los conceptos vertidos aquí anteriormente, tenemos algunos autores que nos dan su definición más o menos correcta, por ello recurriremos a varios de éstos para dar una mayor exposición del tema.

En este orden de ideas, el Maestro Gabino Fraga, nos define el servicio público como "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o - cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad" (8)

Este autor, explica así su definición:

a.- ES UNA ACTIVIDAD.- Esta actividad puede ser desarrollada por el Estado y ya que no constituye un monopolio, también puede ser integrantes de ella los particulares o por la cooperación de ambos a la vez.

b.- TIENE POR FIN SATISFACER UNA NECESIDAD COLECTIVA.- La necesidad colectiva no es una necesidad general cuya satisfacción interese a todos, sino que afecta a toda la colectividad sin referirse a nadie en particular.

(8) Gabino Fraga, ob. cit. 10a. Edic. p. 22 No. 12 Edit. Porrúa - Méx. 1963.

c.- DE CARACTER MATERIAL ECONOMICO O CULTURAL.- Mención aparte de las necesidades materiales y culturales, la definición de manera especial lo hace con las necesidades materiales porque la satisfacción de las mismas es razón de existencia del servicio público descentralizado.

d.- POR MEDIO DE PRESTACIONES SUJETAS A UN REGIMEN JURIDICO.- No basta con determinar las prestaciones que deben considerarse como servicio público sino que además como derecho positivo que es, regule el funcionamiento de las mismas, pues es necesario regular las prestaciones que van a satisfacer una necesidad colectiva, tanto respecto de su propia naturaleza como respecto al sujeto que las debe proporcionar y del que tiene el derecho de exigirles.

c.- QUE LES IMPONE ADECUACION REGULARIDAD Y UNIFORMIDAD.- Todo servicio público debe tener estas características:

1.- Adecuación.- Significa el servicio público debe - - aceptarse a la necesidad colectiva que tiende a satisfacer.

2.- Regularidad.- Quiere decir continuidad, excluye los intervalos porque las necesidades de la colectividad son duraderas y continuas.

3.- Uniformidad.- Quiere decir que todos los que solicitan el servicio, tengan acceso a él en igualdad de condiciones, - no se hacen discriminaciones.

El maestro Serra Rojas por su parte nos dice que:

"El servicio público (9), es una actividad directa del Estado o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar, de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción, de necesidades colectivas de interés general y de carácter material económico y cultural y sujeta a un régimen de política de derecho público en general) y por otra, en un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el público".

En iguales términos Maurice Hauriou (10) define lo que es servicio público: "Como un servicio técnico que se presta al público de manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa. De aquí se deducen cinco elementos: el servicio técnico, el servicio regular, el servicio prestado al público, la necesidad pública y la organización pública."

El elemento esencial en las definiciones de servicio público, o sea, su finalidad, su procedencia, sus características y su regulación y el que debe mantenerse inalterable, es la atención del interés general, es decir, el interés social para aten

(9) A. Serra Rojas. ob. cit. p. 122 No. 2

(10) Autor citado por A. Serra Rojas, Derecho Administrativo, 3a. Ed. Edit. M. Porrúa 1965, p. 123 No. 2.

der una necesidad general y apremiante a cargo del Poder Público y como ya se dijo anteriormente, cuando el Estado considere que una actividad general, por negligencia, abandono, desinterés o - ineficacia, tome las providencias para asumir su atención, ya -- sea estimulando la iniciativa privada, ya combinándose con ella- en un mismo propósito o sustituyendo a la propia acción particu- lar.

LA DESCENTRALIZACION POR COLABORACION.

Habíamos dejado anotado anteriormente una tercera clasifi- cación en la forma de organización descentralizada dada por el Maestro Gabino Frege en su obra "Derecho Administrativo" y dice:

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor ingerencia en la vida privada y - cuando como consecuencia, se le van presentando problemas para - la resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de -- carrera. Para tal evento y ante la imposibilidad de crear en to- dos los casos necesarios organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administra- ción, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colabora- ción, haciéndoles participar en el ejercicio de la función admi- nistrativa (11)

(11) Gabino Frege, ob. cit. págs. 231 y sigs.

El I.M.S.S. COMO UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO.- Después de haber estudiado la Descentralización Administrativa y lo que entendemos por Servicio Público, veremos si el Instituto de referencia es de Hecho o de Derecho un Organismo Descentralizado de tipo Técnico o por Servicio.

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

El artículo 4o. de la Ley del Seguro Social vigente dice: El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, estableciendo como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, y sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos". Este artículo no solo nos sirve para inferir la ideología política y social que informa el establecimiento del Seguro Social, sino también para encontrar la clase de servicio que dicho seguro constituye.

En efecto, el artículo en cuestión hace referencia expresa a que el Seguro Social constituye un servicio público nacional con lo cual encontramos uno de los elementos característicos de los órganos descentralizados por servicio; es decir, el carácter

de público que tienen los servicios prestados por dichos organismos. Así en este orden de ideas, tenemos que el Régimen del Seguro Obligatorio se instituye para garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.

Así tenemos también que en el artículo 97 de la Ley del Seguro Social, se establece que "El Instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:

I.- Directamente, a través de su propio personal e instalaciones.

II.- Indirectamente en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, siempre bajo la responsabilidad del Instituto.

III.- Asimismo, podrá celebrar convenios con quienes tuvieren establecidos servicios médicos y hospitalarios.

Se encomienda la gestión del sistema a un organismo descentralizado nos dice el Maestro Cabino Fraga en su obra de Derecho Administrativo (12) por que ofrece ventajas considerables, entre las que se encuentran:

(12) Cabino Fraga, ob. Cit. p. 216

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

A mayor abundamiento tenemos que el artículo 5o. de la Ley a que hacemos referencia dice: "La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social".

En este orden de ideas, y salvo prueba en contrario, el Instituto Mexicano del Seguro Social sí es un Organismo Descentralizado de tipo técnico o de Servicio Público Federal (puesto que no depende de ninguna jerarquía al poder central con sus respectivas limitaciones desde luego) ya que la implantación del --

mismo comprende a todas las Entidades Federativas que forman parte de él en la República Mexicana, aunque en la actualidad ésta implantación no esté totalmente llevada a cabo.

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

Encuadra además en un Servicio Público Internacional como lo consagran los artículos 22 y 25 de la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" de 10 de diciembre de 1948, dada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que tiene como principal objeto, cubrir las necesidades de las clases económicamente débiles cuando por algún motivo o percance sufren disminución o quedan incapacitados para desarrollar su trabajo, el cual representa la única fuente de ingreso para su subsistencia y la de su familia.

A continuación y dado que ha llegado el momento de hacer el estudio de la organización interna de la Institución, pasaremos a tratar la organización de los cuerpos señalados en la Ley respectiva, así como la organización interna de la misma.

B.- ORGANIZACION INTERNA DEL I.M.S.S.

En el tema anterior vimos al Instituto como Organismo Descentralizado, así como las características que tiene el mismo como tal, por lo que ahora es importante tratar y hacer un análisis de los órganos de dirección para dar una muestra clara del funcionamiento de la Institución.

El artículo 246 de la Ley del Seguro Social dice:

Los órganos superiores del Instituto son:

- I.- La Asamblea General
- II.- El Consejo Técnico
- III.- La Comisión de Vigilancia, y
- IV.- La Dirección General.

I.- LA ASAMBLEA GENERAL.- Es la Autoridad Suprema del Instituto y a su composición concurren las tres partes interesadas directamente en su correcto y eficaz funcionamiento. Se integra por un total de 30 miembros de los cuales 10 son designados por el Ejecutivo Federal, 10 por las organizaciones de los trabajadores y 10 por los organismos patronales; estos miembros duran en el ejercicio de su cargo 6 años pudiendo ser reelectos.(13)

(13) Ley del Seguro Social, Art. 247.

En cumplimiento del mandato del artículo 248 de la mencionada Ley, el Ejecutivo Federal estableció las bases para la designación de los miembros obreros y patronales de la Asamblea General, y para calificar la elección de los mismos.

Los miembros de la Asamblea General del I.M.S.S., tienen un estatuto legal al que deben sujetarse, no sólo para poder adquirir la calidad de miembros de ella; sino también para el desarrollo de las funciones que les están atribuídas; las normas que regulan el ejercicio de sus atribuciones están contenidas en el "Reglamento de la Asamblea General del I.M.S.S." publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1945.

La Asamblea General es la autoridad máxima de la Institución, por lo que a ella corresponde resolver los asuntos más importantes para la administración óptima y eficaz funcionamiento del organismo en cuestión, tales como el estado de ingresos y egresos de la institución, el plan de labores, los balances actuariales y contables de cada trienio que debe someterle el Consejo Técnico. No es un organismo de actuación continua durante todo el año, sino que de acuerdo con la Ley del Seguro Social.(14)

Debe reunirse una o dos veces al año, y extraordinariamente cuantas veces sea necesario, de acuerdo con lo que dispone el Reglamento de dicha Asamblea.

La organización de este organismo colegiado es tripartita

ta, ya que se tiene la representación de todos los interesados en el servicio obteniendo de esta manera la mencionada coordinación de intereses opuestos.

La presidencia de los debates de la Asamblea General -- le corresponde al Director General del Instituto y las decisiones deben ser tomadas por mayoría de votos. El quorum queda formado por 6 miembros de cada sector, pero si citada una reunión ordinaria o extraordinaria por dos veces, no concurren representantes de determinado sector, la sesión se efectuará con quorum mínimo de la mitad más uno de la totalidad de sus miembros, aunque solo concurrieren dos de los sectores.

Su Ley Orgánica le confiere amplios poderes de decisión y si bien es cierto que la formación de la Asamblea concurren representantes del Ejecutivo Federal, éstos están en igualdad de -- circunstancias por lo que se refiere al número con otros sectores.

II.- EL CONSEJO TECNICO.- Es el representante legal y administrador del Instituto; él es órgano importantísimo en el manejo e impartición de los servicios que compone el régimen de seguridad social, pues dentro de su órbita competencial quedan comprendidas las facultades que constituyen el nervio de dicho régimen. En el artículo 253 de la multicitada ley; se señalará hecho 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 la pidan los miembros del sector que hubiere propuesto al Consejero de que se trete o por causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimientos en que se oiga en defensa al Consejero cuya remoción se solicite.

Es el órgano competente para conocer de todas las inconformidades de los patronos, sus asegurados o familiares, sobre -- inscripciones en el Seguro, derechos o prestaciones, cuantía de -- subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones -- actuales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o de grados de riesgo, pago de capitales constitutivos, así como de cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los asegurados, de sus beneficios o de los patronos sujetos al régimen.

La representación legal y la administración propiamente dicha del Instituto está a cargo del Consejo Técnico, cuya integración sigue los lineamientos democráticos que animan a toda la organización del Seguro Social. Así este Consejo Técnico está in-

tagrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la Asamblea General; cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro representantes del Estado, con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo - Federal, cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

El Director General será siempre uno de los consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico.(15)

Cuando deba renovarse el Consejo Técnico, los sectores representativos del Estado, de los patronos y de los trabajado-- res 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 seis años pudiendo ser reelectos.

III.- LA COMISION DE VIGILANCIA.- Es el otro órgano colegiado del Instituto, el que al igual que el Consejo Técnico, es nombrado por la Asamblea General y está integrado por seis miembros (16)

(15) Art. 252

(16) Ibidem. Art. 254.

Para formar esta comisión cada uno de los sectores representativos de los patronos y trabajadores que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes y los cuales durarán en sus cargos seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. El Ejecutivo Federal podrá disminuir a la mitad de la representación estatal, cuando así lo estime conveniente.

La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiere propuesto al representante de que se trate o porque medien 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 el procedimiento en que oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite.

La Comisión de Vigilancia tendrá las atribuciones siguientes: (17)

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

(17) Ley del Seguro Social. Art. 255.

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

III.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue 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 éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y

V.- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a la Asamblea General Extra-ordinaria.

Antes de tratar el otro órgano de dirección que es la Dirección General, sólo nos reste decir que la composición de los tres órganos colegiados del I.M.S.S., esté basada en el principio democrático de permitir la participación en su dirección, de todos los sectores directamente interesados en el éxito del régimen de seguridad social. Además tanto los obreros como los patronos y el Estado aportan los fondos necesarios para la constitución de dicho régimen, por ello el legislador ha creído conveniente y necesario darles ingerencia en su manejo.

VI.- LA DIRECCION GENERAL.- Aún cuando no es órgano co

legiado, si forma parte de ellos y es por esto que a continuación se mencionan algunos aspectos de las funciones que le caracterizan.

La Ley del Seguro Social (18) establece que la persona designada debe ser mexicana por nacimiento y será nombrado por -- el Ejecutivo Federal.

El artículo 257 de la Ley a que hacemos referencia, nos dice cuales son las funciones del Director General, y enumera las siguientes:

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

II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo.

III.- Representar el Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiere la ley, inclusive para substituir o delegar dicha representación.

IV.- Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período.

V.- Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance

(18) Art. 257.

contable y el estado de ingresos y gastos.

VI.- Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período.

VII.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial.

VIII.- Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253 (19)

IX.- Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y

X.- Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

Además la misma Ley (20) nos dice que el Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

 (19) Frac. VIII.- Nombrar y remover al Secretario General e los subdirectores, Jefes de Servicios y Delegados.

(20) L. S.S. Art. 258.

Dependen de la Dirección General en calidad de órgano auxiliar; la Secretaría Particular de la misma y la Secretaría General, así como la Pro-Secretaría; existen dos departamentos autónomos dependientes también de la Dirección General, estos son: El -- Departamento de Asuntos Internacionales y el Departamento de Prensa y Difusión; además la Dirección General se auxilia por una dependencia que es llamada Asesoría Especial de Oficinas Superiores de la Dirección General.

Finalmente, podemos decir que los organismos autónomos -- que indudablemente forman parte de la organización estatal y desempeñan funciones administrativas, en sus respectivos reglamentos han establecido que las controversias entre sus empleados, trabajadores y funcionarios, serán llevados ante las Juntas de Conciliación y -- Arbitraje, y las relaciones entre sus distintos miembros estarán -- regulados por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

V.- LAS SUBDIRECCIONES GENERALES.- El Instituto Mexicano del Seguro Social, la administración, el manejo general de las funciones técnicas, la orientación y la proyección del mismo se efectúa conjuntamente con los órganos superiores señalados como coligados en el tema anterior, por las siguientes subdirecciones.

- I.- La Subdirección General Jurídica,
- II.- La Subdirección General Médica,
- III.- La Subdirección General Administrativa, y

IV.- La Subdirección General de Control.

1.- LA SUBDIRECCION GENERAL JURIDICA.

Tiene bajo su responsabilidad las funciones de tramitar, estudiar, dictaminar, proporcionar consulta y asesoría en todos -- los asuntos de naturaleza jurídica que se le presenten al Instituto.

Esta Subdirección se auxilia en sus labores por una Secretaría Particular, tres Jefaturas de Servicio y un Departamento Autónomo, ellos son:

- 1.- Jefatura de Servicios Labores;
- 2.- Jefatura de Orientación y Quejas;
- 3.- Jefatura de Servicios Legales, y el
- 4.- Departamento Jurídico de Asuntos Foráneos e Internacionales.

1.- La Jefatura de Servicios Labores.- Las funciones principales son resolver e investigar los problemas laborales planteados por los trabajadores del Instituto o sus beneficiarios, en relación a los derechos que les otorga el clausulado del Contrato Colectivo de Trabajo.

Defiende los intereses del Instituto en los juicios laborales planteados ante las Juntas Locales o Federales de Conciliación y Arbitraje, así como los juicios o recursos que se planteen ante los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y Suprema -- Corte de Justicia de la Nación.

Estudia y dictamina sobre las reclamaciones interpuestas por los trabajadores de la Institución, entre otras materias las siguientes: Contrato de obra, indemnizaciones, invalidéz, rescisión de contrato, renunciaciones, vejez, jubilaciones, etc.

2.- La Jefatura de Orientación y Quejas.- Entre sus funciones encontramos la de orientar e informar a los sectores interesados, sobre los fines, organización y trámites del Instituto ante la gestión de prestaciones y servicios; atiende a las quejas o conflictos planteados por los derechohabientes contra el I.M.S.S., en relación a los servicios médicos y brinda asesoría a la Subdirección General Médica para fines de mejoramiento de los mismos; Dictamina en los términos del párrafo 2do. del artículo 104 de la Ley del Seguro Social sobre la prórroga de las prestaciones médicas; así como sobre la invalidéz del personal del Instituto por enfermedades.

Estudia y dictamina para resolución del Consejo Técnico de las reclamaciones de gastos efectuados por derechohabientes en atención médica particular por posibles deficiencias o negación del servicio médico del Instituto; extiende dentro de la circunscripción del Distrito Federal y Valle de México, certificados de incapacidad a asegurados encamados en servicios hospitalarios ajenos al Instituto, así como tramitar certificados de incapacidad -- diferida o retroactiva, éstos últimos mediante estudio y dictaminación sometida al Consejo Técnico. Extiende además certificados de

defunción a derechohabientes en el Distrito Federal y Valle de México, así como brindar asesoría técnica médica en problemas de carácter jurídico.

Brinde además orientación a todo el sector obrero y derechohabientes por medio de cine, radio y televisión así mismo -- éste se encarga de llegar la buena imagen de la Institución.

Este Jefatura depende directamente de la Subdirección - General Jurídica y la constituyen los siguientes departamentos con secciones y oficinas como sigue:

- 1.- El Departamento de Orientación, con las oficinas de:
Organización y Orientación en el D.F., y Valle de México
Orientación de Delegaciones Foráneas.
Diseño de Material de Apoyo y Difusión.
- 2.- El Departamento de Quejas, lo constituyen las oficinas de:
Recepción.
Trabajo, Social
Atención e Investigación de Quejas.
Incapacidades Problema.
- 3.- El Departamento de Asuntos Foráneos y Medicina Legal, con las secciones de:
Quejas Foráneas,
Prestaciones Médico Legales,

Atención de Servicios Extra-institucionales,
Prestaciones Médicas Adicionales.

4.- El Departamento de Orientación Obrera, con las - --
secciones de:

Relaciones Públicas,
Orientación Obrera.
Estudios Técnicos.

5.- El Departamento de Publicidad y Promoción con las
secciones de:

Producción y
Promoción.

6.- El Departamento de Cine, Radio y Televisión aún no
se determinan sus secciones u oficinas.

7.- El Departamento Administrativo con las secciones de:

Control de Personal
Control de Trámites
Correspondencia y Archivo.
Estadística.

3.- La Jefatura de Servicios Locales.- Se encuentra auxiliada en sus funciones por dos asesorías: Asesoría Técnica y Asesoría Administrativa y por los Departamentos de Asuntos Civiles y Contenciosos y el Departamento Consultivo.

Las asesorías, como su nombre lo indica se encargan de

tremitar, atender asuntos técnicos o administrativos internos de la jefatura, de Proveduría, etc.

El Departamento de Asuntos Civiles y Contenciosos se encuentra constituido por las siguientes dependencias:

- a.- Oficina de lo Contencioso Administrativo,
- b.- Oficina Civil,
- c.- Oficina de Sustituciones Patronales,
- d.- Oficina de Titulación de Inmuebles y Relaciones Gubernamentales y
- e.- Oficina de Catastro y Avaluos.

La Oficina de lo Contencioso Administrativo defiende los intereses del Instituto en los juicios fiscales y de amparo, proyecta las consultas que en materia fiscal o de amparo que se le plantean por parte de las demás dependencias, vigila la atención de los juicios fiscales o de amparo en las Delegaciones Regionales o Estatales del Instituto que son parte, establece los criterios sobre interpretación de disposiciones legales o reglamentarias sobre cuestiones fiscales o de amparo.

La Oficina Civil revisa, modifica o aprueba los contratos de obra, de prestaciones de servicios profesionales, de arrendamiento de suministros, etc. que celebre el Instituto con contratista y proveedoras.

Estudia y tramita la titulación de los créditos hipotecarios que el Instituto concede a sus trabajadores, estudia y aprueba las sesiones de crédito de proveedores y terceros interesados. Atiende y tramita los juicios civiles en que el Instituto es parte.

La Oficina de Sustituciones Patronales investiga, tramita y dictamina los casos de sustituciones patronales que le plantean las demás dependencias del Instituto.

La Oficina de Titulación de Inmuebles y Relaciones Gubernamentales gestiona la documentación necesaria para integrar la titulación de los predios propiedad del Instituto, forma el catálogo inmobiliario del Instituto, obtiene la cancelación de cuentas prediales y de agua de las autoridades federales y locales. Tramita además los asuntos administrativos de interés para el Instituto ante los Gobiernos Federales, Estatales o Municipales.

La Oficina de Catastro y Avalúos es la que se encarga de dictaminar y emitir avalúos sobre los predios ofrecidos en garantía por los préstamos hipotecarios que el Instituto otorga a sus trabajadores, y por ende, los que el Instituto desea adquirir para la construcción de sus instalaciones.

El Departamento Consultivo se auxilia en sus funciones por las siguientes dependencias:

- a).- Oficina de Pensiones
- b).- Oficina de Legislación y Consulta, y
- c).- Oficina de Fianzas.

Además de las anteriores dependencias, la Jefatura de Servicios Legales se auxilia para el desempeño de sus funciones de dos oficinas autónomas: La Oficina Penal y la Oficina de Investigación y Quejas.

La Oficina Penal presenta denuncias y formula querrelas por hechos delictuosos en perjuicio de los intereses del Instituto. Obtiene la recuperación de los valores y pagos de las penas por devolución de cheques sin fondos girados por los patronos para el pago de sus cuotas obrero-patronales.

La Oficina de Investigación y Quejas, se encarga de realizar investigaciones y emitir dictámenes sobre faltas administrativas del personal, pérdidas abstracciones de bienes muebles propiedad del Instituto y en general sobre irregularidades de carácter administrativo del personal que labora en la Institución.

4.- El Departamento Jurídico de Asuntos Foráneos e Internacionales.- Se encuentra dividido para el desahogo de sus funciones de la siguiente manera:

- A.- Una Oficina de Asuntos Internacionales y
- B.- Una Oficina de Asuntos Foráneos.

Ambas atienden los asuntos de carácter jurídico de su -
competencia que le sean encomendadas.

II.- LA SUBDIRECCION GENERAL MEDICA.-

Los servicios que proporcione el Instituto a la pobla--
ción amparada, que contribuyen a mantener fundamentalmente en aque-
llos que están comprendidos en las prestaciones en especie, es de
cir, la asistencia médica.

Dentro de esta clase de servicios queda comprendida una
serie de actividades diversas, abarcando desde la simple visita mé-
dica domiciliaria o consulta externa en las clínicas de adscripción,
hasta la atención quirúrgica e internación hospitalaria; la medici-
na preventiva, la asistencia farmacéutica, análisis de laboratorio,
radiográficos, etc. Estos servicios constituyen por naturaleza y
número la mayor parte de los beneficios que se otorgan a los assequ-
rados y sus dependientes a través de las unidades médicas del sis-
tema que integran los servicios médicos del Instituto Mexicano del
Seguro Social. El órgano encargado de impartir esta atención es
la Sub-dirección General Médica, la cual realice, planea, organice,
dirige, coordina la aplicación de los recursos humanos, técnicos
y materiales que se utilizan para las prestaciones de dicho servi-
cio en el I.M.S.S.

Esta Sub-dirección se encuentre integrada por tres Jefe-
turas de Servicio que son:

A).- La Jefatura de Servicios Médicos del Distrito Federal y Valle de México.

B).- La Jefatura de Servicios Médicos Foráneos.

C).- La Jefatura de Planeación y Supervisión Médica.

La Jefatura de Servicios Médicos del Distrito Federal y Valle de México tiene entre sus funciones las siguientes: Proporcionar los servicios médicos del Distrito Federal y Valle de México. Asimismo organice, integra y coordina la operación de las unidades médicas; supervisando y vigilando además el cumplimiento de los instructivos, normas generales y procedimientos que dicten los órganos de la Sub-dirección General Médica; evalúe los resultados de operación de los servicios de las unidades médicas, cualitativas y cuantitativamente; auspicia y evalúa los programas de capacitación y superación del personal técnico de éstas y asesorará los órganos superiores en lo relativo a la operación de los servicios de unidades médicas; gestiona y promueve estudios al efecto la construcción de nuevas unidades médicas.

La Jefatura de Servicios Médicos Foráneos, sus funciones principales se equiparan a la anterior solo que se llevan a cabo en el interior de la República, así tenemos que organice, integra, coordina y controla la gestión técnico-administrativa, de los servicios y unidades médicas de las Delegaciones Regionales y Estatales; así también califica y supervisa los servicios médicos

subrogados en éstas.

La Jefatura de Planeación y Supervisión Médica, entre sus funciones encontremos la de promover estudios de investigación de técnicas aplicadas, métodos de planificación y programación, procedimientos médicos y administrativos del área médica, construcción de unidades médicas, equipo e instrumental.

Promueve, asesora y coordina el proceso de planificación de los servicios médicos, integra y actualiza a nivel nacional los planes de salud.

Determine y sugiera los programas y políticas nacionales de acciones para la salud, cuya ejecución quede a cargo de las dependencias de la Sub-Dirección General Médica, además presta a ésta la asesoría técnica y a otras Instituciones de Seguridad Social que así lo soliciten.

Terminado, y para no hacer más extenso este tema diré que la Sub-Dirección General Médica se auxilie además por tres Departamentos y una Jefatura de cuyo nombre sus funciones claramente se infieran, que son:

- I.- El Departamento de Riesgos Profesionales e Invalidez;
- II.- El Departamento de Medicina Preventiva;
- III.- El Departamento de Investigación Científica;
- IV.- La Jefatura de Enseñanza.

III.- LA SUBDIRECCION GENERAL ADMINISTRATIVA.

La Subdirección General Administrativa es cobrado últimamente una importancia mayor, toda vez que muchas Dependencias que se encontraban fusionadas a algunos de las Sub-direcciones anteriormente existentes, han pasado a depender de ésta, por otra parte, se han creado por necesidades del servicio nuevos Departamentos y Oficinas que han quedado bajo la dirección superior de la Sub-Dirección General Administrativa, es por esto que actualmente es una de las mayores en extensión y en actividad funcional.

Las funciones principales de esta Sub-Dirección consisten en planear, organizar, dirigir, evaluar, coordinar y controlar la gestión de los órganos que de ella dependen, así como la aplicación de los recursos humanos técnicos y materiales que tiene la necesidad de utilizar para la prestación de los servicios y su eficaz funcionamiento.

Esta Subdirección está integrada por las siguientes Jefaturas y Departamentos, sin recurrir al desglose de cada uno de ellos pues sería prolijo la enumeración y especificación de sus funciones.

- 1.- La Tesorería General,
- 2.- La Jefatura de Adquisiciones,
- 3.- La Jefatura de Servicios Técnicos y Equipos Electrónicos,

- 4.- La Jefatura de Prestaciones Sociales,
- 5.- La Jefatura de Servicios Generales,
- 6.- La Jefatura de Proyectos y Construcciones,
- 7.- La Jefatura de Conservación de Inmuebles y Equipo,
- 8.- La Jefatura de los Servicios de Personal,
- 9.- La Jefatura de Coordinación de Delegaciones,
- 10.- El Departamento Actuarial,
- 11.- El Departamento de Almacenes,
- 12.- El Departamento de Organización y Procedimientos.

La Tesorería General.- Obtiene, guarda y controla el cobro de las cuotas obrero-patronales, capitales constitutivos y aportes que de acuerdo con la Ley del Seguro Social y sus reglamentos deben ser enterados al propio Instituto. Produce y determina los estados de adeudos patronales, así como la situación real de las empresas respecto del pago de sus cuotas. Elabora estimaciones y pronósticos para el control técnico de la efectiva utilización de los financiamientos obtenidos; presenta informes básicos sobre ingresos y egresos, disponibilidad en efectivo, en bonos, en valores y pasivos a la superioridad, así también mantiene los sistemas de registro y control de los financiamientos.

Desahoga los proveídos originados por inconformidades presentados por los patronos al Consejo Técnico y efectúa convenios con éstos. Determina los normas y procedimientos que deben aplicar las Delegaciones Regionales y Estatales en materia de co-

branzas y servicios de caja.

La Jefatura de Adquisiciones.- Entre sus funciones están las de adquirir los medicamentos, material de curación, material de laboratorio, equipo e instrumental médico y artículos varios para la construcción, uso y consumo de todas las dependencias del Instituto, controlando la adquisición de los mismos en lo referente a su entrega, calidad y precios.

La Jefatura de Servicios Técnicos y Equipos Electrónicos.- Sus funciones son las de determinar las normas, organización, sistemas e instructivos para la afiliación de patronos y trabajadores, vigilancia de derechos y la tramitación del otorgamiento de las prestaciones en dinero que le corresponden, conforme a la Ley del Seguro Social o sus reglamentos. Además el proceso de afiliación de los trabajadores y patronos en el Distrito Federal y Valle de México; forma y mantiene actualizado el directorio nacional de asegurados y las tablas de cuotas y beneficios de las ramas de invalidez, vejez, cesantía y muerte; verifica y certifica el derecho a las prestaciones que solicite la población asegurada dentro de la circunscripción arriba anotada, así también certifica la identidad de asegurados y derechohabientes.

Tramita además el otorgamiento de las distintas prestaciones en dinero en favor de asegurados y beneficiarios; vigila -

el cumplimiento de las normas legales, reglamentos y disposiciones superiores; produce la información necesaria para mantener el registro del resultado de los diversos procesos encomendados que permite el análisis y el control técnico administrativo del I.M.S.S. asesora también a las autoridades superiores y a los delegados regionales y estatales en las materias que le son de su competencia.

La Jefatura de los Servicios de Prestaciones Sociales.-

Plantea, dirige y controla los servicios educativos, sociales y culturales para los sujetos de atención de las prestaciones sociales, así como dirigir la difusión de conocimientos y prácticas de prevención social. Integra a los asegurados y a sus familiares en centros, clubes, agrupaciones sociales, etc., planea y organiza y dirige programas de desarrollo de la comunidad, de capacitación cívica, de adiestramiento y rehabilitación social en el trabajo, en función de planes de desarrollo y en coordinación con otras dependencias gubernamentales; dirige las guarderías para los hijos de los trabajadores del I.M.S.S.

A través de sus 106 Centros de Seguridad Social y Adiestramiento Técnico, lleva esta Jefatura las prestaciones sociales uno de los fundamentos principales de existencia e instrumento directo de esta Institución, dicha Jefatura cumple estas funciones a través de tres Departamentos y cuatro Oficinas en cuanto a

lo administrativo se refiere, estas son:

- a.- El Departamento de Adiestramiento Técnico.
- b).- El Departamento de Bienestar Social.
- c.- El Departamento de Volaterios y Cooperativa de Jubilados,
- d.- Oficina Administrativa y Servicios de Apoyo
- e.- Oficina de Prestaciones Sociales del Valle de México.
- f.- Oficina de Coordinación Nacional de Artesanías
- g.- Oficina de Coordinación de Encargados de Prestaciones Sociales.

La Jefatura de Servicios Generales.- Esta Jefatura determina las normas y procedimientos para el control de correspondencia y archivos de todas las dependencias del I.M.S.S., así mismo planea, organiza, dirige y controla la gestión y operación de los teatros, lavanderías, red de comunicaciones eléctricas, vehículos, tiendas de artículos de consumo para los trabajadores de esta Institución en el Distrito Federal y Valle de México y controla las bajas y remates de los bienes del Instituto, además controla los aspectos de intendencia y limpieza de todas las dependencias. - Asesora a las delegaciones en materia de maquinaria, proceso de lavado y control de dotaciones de ropa principalmente hospitalaria. Controla también las Oficinas de Impresiones y Reproducciones, y del cuerpo de Vigilancia.

La Jefatura de Proyectos y Construcciones.- Entre sus funciones estén las de planear, proyectar, organizar y controlar la ejecución de todas las construcciones, aplicaciones o modificaciones a los inmuebles propiedad del Instituto. Fije las normas arquitectónicas de estructuras y especificaciones funcionales para la formulación de proyectos. Realice en coordinación con la Subdirección General Jurídica la contratación de formulación de proyectos, construcción de obras. Contrata, en coordinación con la Jefatura de Adquisiciones, el suministro y la instalación de los equipos necesarios para los servicios de los inmuebles del Instituto. Asesora técnicamente a otras dependencias en materia de adquisición y venta de inmuebles; mantiene el intercambio con instituciones a fines ya sea del País o del extranjero de datos técnicos y experiencias en los que a su ramo se refiere.

La Jefatura de Coordinación de Delegaciones.- Establece las normas, instructivos o reglamentos de carácter general para la operación de las delegaciones en materia administrativa; supervisa la estructura interna y la operación técnico-administrativa a efecto de que se ajusten a las disposiciones reglamentarias, -- normas y procedimientos que determinan las Jefaturas de los servicios correspondientes. Coordina la gestión administrativa de las Delegaciones con los órganos de la Subdirección General Administra

tive; evalúe los programas de desarrollo de las Delegaciones y su operación. Hace la evaluación de las necesidades y la tramitación de plazas de personal técnico-administrativo, así como del mobiliario y equipo solicitado por las Delegaciones. Cuenta para su funcionamiento con cuatro Departamentos que son: Primero.- El de -- Supervisión, Segundo.- El de Operación, Tercero.- El de Estudios-Técnicos y Cuarto.- El de Extensión del Régimen.

El Departamento Actuarial.- Sus funciones dentro de esta Institución las efectúa planificando, organizando, dirigiendo y controlando las técnicas y procedimientos actuariales aplicables e la vigilancia del equilibrio financiero de la Institución, así como formulando los balances actuariales y trienuales de los seguros obligatorios, adicionales y facultativos; analiza la distribución de los cotizantes por grupos de salarios y examina las acumulaciones en grupos de salario mínimo y en los salarios superiores a éste; analiza las cifras programadas con las reales y estima el importe de la contribución federal probable para el Seguro Social en cada Delegación y para cada régimen en general.

Resuelve consultas de otras dependencias del Instituto y de organismos patronales y obreros. Realiza estudios económicos y demográficos para precisar las posibilidades de extensión y aplicación del régimen del Seguro Social en lo geográfico y en -- cuanto a sujetos.

Calcule los importes de los capitales constitutivos de pensiones y otras prestaciones; efectúe las valuaciones actuariales de los contratos colectivos de trabajo.

El Departamento de Organización y Procedimientos.- Entre sus funciones encontramos la de asistir técnicamente y asesorar a las otras dependencias del Instituto en la definición de -- funciones y facultades, la simplificación de métodos y procedimientos y la vigilancia del cumplimiento de los nuevos procesos -- implantados. Analiza la organización administrativa para simplificar las operaciones y coordinar y dirigir los estudios de procedimientos y relaciones de organismos, así como desarrollar planes de perfeccionamiento de los sistemas que sirvan de base al -- desempeño de las funciones del Instituto Mexicano del Seguro Social. Elabore y actualice los manuales administrativos. Fomente, coordine y asesore en materia de preparación y puesta en práctica en la implementación de registros, formas, comunicaciones, reportes, archivos, estudios de distribución de espacio, locales, máquinas y equipo de oficina.

El Departamento de Almacenes.- Entre sus funciones está la de suministrar los artículos requeridos por las unidades del -- Instituto, almacenar éstos conforme a las normas de clasificación y codificación establecidas; recibir y revisar los artículos que hayan de almacenarse; reponer el stock permanente de existencias;

recibir el equipo que se importa de otros países y distribuirlo - conforme a los pedidos requeridos; levantar los inventarios y llevar registros de almacén necesarios para el control adecuado de los bienes del Instituto.

Estas son en general las funciones que desarrollan cada una de las Jefaturas y Departamentos primeramente mencionados, -- ahora nos toca exponer la última de las Sub-direcciones Generales que es de reciente creación y se titula:

IV.- LA SUB-DIRECCION GENERAL DE CONTROL.

Esta Subdirección de reciente creación tiene como objetivo coadyuvar con el C. Director General el logro de una eficaz administración del Instituto, evaluando la estructura, las normas vigentes y su aplicación, así como los resultados obtenidos de los plenes y programas de operación y desarrollo; colaborando con el área operativa cuando ésta lo solicite o como resultado de las funciones de la propia Subdirección, en modificaciones de su actividad, conforme a las sugerencias de medidas correctivas tendientes a mantener la imagen institucional, lograr la protección del patrimonio, la racionalización de los recursos y una eficiente -- prestación de servicios.

Como políticas tiene la de promover la difusión, revisión y actualización de normas institucionales, promover el desarrollo

de actividades encaminadas a capacitar y actualizar a todo el personal de la subdirección, ya que la actuación del personal de la Subdirección deberá sujetarse invariablemente al respeto irrefragante de las normas que le sean aplicables, para que se le reconozca la autoridad moral que le es propia. Desarrollar actividades encaminadas a promover la investigación que permita la implementación de la metodología más eficaz. Los trabajos de control operativo que sean necesarios, deberán realizarse por acuerdo expreso del C. Director General, y coadyuvar a la implementación de los mismos. Mantener con las unidades de organización y métodos de planeación y programas, una estrecha coordinación en los aspectos en los que los resultados de control denoten deterioro de sistemas, procedimientos o programas.

Entre sus funciones tiene las de verificar el cumplimiento de las normas en todas las áreas del Instituto, conforme a los programas de auditoría aprobados por la Dirección General. Registrar y analizar desviaciones derivadas de comparar normas con informaciones y concentrar la atención en excepciones significativas cuyo efecto pueda traducirse en otorgar servicios deficientes, en deterioro de la imagen institucional, en una inadecuada utilización de los recursos protección del patrimonio o en una ineficaz información. Determinar que la utilización de los bienes y recursos del Instituto sean aprovechados con el máximo de eficiencia en relación a los servicios prestados.

Evaluar los resultados obtenidos en la prestación de -- los servicios, en cuanto a oportunidad, eficiencia, calidad, cantidad y costo racional. Determinar si las normas son eficaces para consecución del objetivo y calificar su cumplimiento. Comprobar y verificar la aplicación de las normas contenidas en la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos en la elaboración de los planes y programas. Verificar que las normas en general, se encuentren formalmente establecidas. Elaborar los informes y sugerencias para las autoridades superiores y áreas afectadas del Instituto, derivados del cumplimiento de sus funciones para corregir las desviaciones detectadas.

Esta Subdirección está auxiliada por dos Jefaturas:

1o.- La Jefatura de Auditoría General, integrada por los Departamentos de:

- a.- Auditoría Financiera e Inversiones,
- b.- Auditoría de Apoyo Administrativo,
- c.- Auditoría de Prestaciones Socio-Económicas y Asuntos Especiales.

2o.- La Jefatura de Evaluación de Normas y Resultados.

Las funciones específicas de cada una de estas Jefaturas todavía no están señaladas concretamente ya que como ésta Subdirección es de reciente formación, sólo se investigó el proyecto de la misma. (20).

(20).- Investigación personal sobre la organización de las distintas Sub-direcciones del I.M.S.S.- Nueva Ley del Seguro --
Social la. edición.- México. 1973.

C A P I T U L O I V =====

I.- LA TEORIA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.

II.- LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

a).- Las relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales.

b).- Analisis de las Relaciones entre la Seguridad Social y los Servicios Sociales.

c).- Su articulado en la Nueva Ley del Seguro Social.

III.- CONCLUSIONES.

IV.- BIBLIOGRAFIA.

LA TEORIA INTEGRAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.

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

La Teoría Integral identifica el Derecho del Trabajo como parte del Derecho Social. A partir del primero de marzo de 1971, por mandato constitucional, El Derecho del Trabajo en nuestro país comprende todo aquel que percibe una remuneración por la prestación de sus servicios.(21)

(21) Alberto Trueba Urbina.- Cátedra de Derecho del Trabajo UNAM.

La Teoría Integral es, como su nombre lo indica, la --- presentación de un todo en forma integrador, es una composición cuidadosa de las relaciones que por su naturaleza guardan entre sí el contenido de los textos que constituyen un conjunto maravilloso y no desintegrado.

Es un sistema de conocimiento del Derecho del Trabajo y en concreto de la naturaleza de las normas que lo constituyen, - por tal motivo y después de haber hecho un estudio del I.M.S.S., y sabiendo que el Régimen de Seguridad Social es un medio protector de la clase trabajadora económicamente débil, era imprescindible en la present e Tesis hablar de la Teoría Integral como medio protector y reivindicador de dicho grupo social.

Nuestro distinguido Maestro Dr. Trueba Urbina, en la -- Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, resume dicha Teoría de la manera siguiente: (22)

1o.- La Teoría Integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy, identifica el Derecho del Trabajo con el Derecho Social. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2o.- Nuestro Derecho del Trabajo, a partir del 1o. de mayo de 1917, en el estatuto proteccionista y reivindicador del

 (22).- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera J. "Nueva Ley Federal del trabajo" 15a. edición.- Editorial Porrúa.- México 1972.

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

3o.- El Derecho del Trabajo contiene normas no sólo ---proteccionista de los trabajadores, sino reivindicatorias, tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que previenen el régimen de explotación capitalista.

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

Constitución). También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

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

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

De acuerdo a la Teoría Integral expuesta, veremos cuáles son las normas proteccionistas y las normas reivindicatorias.

COMO NORMAS PROTECCIONISTAS TENEMOS:

Jornada máxima de 8 horas.

Jornada nocturna de 7 horas y prohibición de labores insalubres y peligrosas y de trabajo nocturno industrial para mu-

eres y menores de 16 años; como también no podrán laborar éstos después de las 10 de la noche en los establecimientos comerciales.

Jornada máxima de 6 horas para mayores de 14 años y menores de 16 quedando prohibida la utilidad del trabajo de los menores de 14 años.

Un día de descanso por cada 6 de trabajo.

Prohibición de trabajos físicos considerables para las mujeres antes del parto y descenso forzoso después de éste.

Salario mínimo para satisfacer las necesidades normales de los trabajadores.

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

Protección al salario mínimo.

Fijación del salario mínimo y de las utilidades por comisiones especiales, subordinadas a la Junta Central de Conciliación.

Pago del salario en moneda del curso legal.

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

Obligación patronal de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

Obligación patronal de reservar terrenos para el establecimiento de mercados públicos, servicios municipales y centros recreativos en los centros de trabajo, cuando su población excede de 200 habitantes.

Responsabilidad de los empresarios por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Obligación patronal de cumplir los preceptos sobre higiene y salubridad y de adoptar medidas preventivas de riesgos de trabajo.

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

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

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

Preferencia de los créditos de los trabajadores sobre cualesquiera otros, en los casos de concurso o quiebre.

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

Servicio de colocación gratuita.

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

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

Patrimonio de la familia.

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

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

COMO NORMAS REIVINDICATORIAS TENEMOS:

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

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

Derecho de huelga profesional o revolucionaria.

Huelgas lícitas.

ORIGEN DE LA TEORIA INTEGRAL.- La Teoría Integral tiene su origen en el proceso de formación de las normas de Derecho Mexicano del Trabajo, nos sigue diciendo nuestro apreciable Maestro Alberto Trueba Urbina:

En nuestra ley fundamental nacen simultáneamente el Derecho Social y el Derecho del Trabajo y como ya se dijo anteriormente siendo éste parte de aquél, en consecuencia, el Derecho del Trabajo ni es Derecho Público ni es Derecho Privado, es Derecho Social, nacido en la dialéctica Revolucionaria de 1910, y es precisamente en estos debates en donde la Teoría Integral encuentra y descubre el carácter del Derecho del Trabajo.

El día 26 de diciembre de 1916 se presenta por tercera vez a la Asamblea legislativa de Querétaro el dictamen del Artículo quinto, originando una polémica entre juristas y profanos de la ciencia jurídica. El citado dictamen como la que se dijo anteriormente, no sólo contenía el texto de la Constitución de 1857, sino que también incluía preceptos nuevos; la jornada máxi-

me de ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial para menores y mujeres y el descanso hebdomadero tomados éstos de la iniciativa presentada por la diputación veracruzana.

Empiezen las discusiones parlamentarias y encontremos - dos corrientes antagónicas; por un lado los juristas reviviendo le vieja tesis del constituyente de 1857, que negaba la inclu-- rión de preceptos reglamentarios para nuestra ley fundamental y por otro los que no tenían formación jurídica, pero que pugaban por la penetración de la revolución de nuestra Carte Magna.

El primer opositor al dictamen fue Fernando de Lizardi, quien hizo mención de la tesis Vallarta, consistente en que la - Constitución no debe contener preceptos reglamentarios y sosteni da por éste precisamente, cuando se discutía la libertad de tre- bajo en el Congreso Constituyente de 1857.

Entre los principales opositores a esta manera de pen-- ser tenemos a Jara, Victoria y Manjerrez. Jara combatió la ex-- plotación de los trabajadores y propuso crear una Constituci4n - nueva, rompiendo los viejos conceptos políticos y saliéndose de moldes estrechos.

Victoria, joven obrero de los talleres "La Planche" de los Ferrocarriles Unidos de Yucatán, plantea la necesidad de - crear bases constitucionales de trabajadores y que se regule de

una manera general todo lo relativo a problemas laborales para -- que los derachos de los trabajadores no pasen como estrellas sobre las cabezas de los proletarios . ¡ Allé a lo lejos! y como digno re mate a la sesión de ese día.

Gracides condena la explotación en el trabajo y reclama una participación en las utilidades empresariales, en favor de -- los obreros mediante convenio libre. El renovador Cravioto, ha-- ble de las reformas sociales y anuncia la intervención de Macías-- para exponer la sistemática del Código obrero que redactó por or-- den del Primer Jefe.

Después de la disertación sobre el problema obrero de -- Luis G. Monzón y de González Calindo, ocupa la tribuna el Diputa-- do Macías quien pronuncia impresionante pieza oratoria.

Es a mi modo de ver el que dá el artículo 123 un sentido clasista, invoce la teoría del valor, la plusvalía, el salario ju-- to, declare que la huelga es un derecho social económico, busca la forma justa de proteger al obrero de la tiranía del patrón, y seña-- le como único medio para resolución del mismo, la asociación del capital y dice que para librar al trabajador de las garras del ca-- pital, es necesario la reivindicación de sus derechos por medio de la asociación profesional y de la huelga. Es por todo esto que -- podemos asegurar que en estos debates que sostuvieron hombres que participaron en los mismos con coraje y decisión donde nace la --

asencia social del derecho del trabajo, las fuentes y el punto -- de partida de la Teoría Integral.

FUENTES DE LA TEORIA INTEGRAL.- Entiéndese por fuentes del derecho según nos dice el Maestro Truebe Urbina y exponente de ésta teoría: la génesis de la norma y las diversas expresiones de la misma en el derecho legislado, el espontáneo y la jurisprudencia así como también cualquier costumbre laboral proteccionista de los trabajadores. Pero como ya quedó señalado anteriormente la principal fuente de la Teoría Integral por excelencia es el conjunto de normas proteccionistas y reivindicadores del artículo -- 123 constitucional.

OBJETO DE LA TEORIA INTEGRAL.- La Teoría Integral divulga el contenido del artículo 123, que identifica el Derecho del Trabajo con el Derecho Social, descubre las características propias de la legislación laboral. No sólo protege y reivindica los derechos de aquellos que viven de sus esfuerzos manuales e intelectuales, sino que también tiende a alcanzar el bien de la comunidad obrera, la seguridad colectiva y la justicia social encomienda a socializar los bienes de producción y estima la práctica jurídico-revolucionaria de la asociación profesional y de la huelga.

El Derecho del Trabajo, como parte del Derecho Social, se presenta como un orden jurídico dignificador, protector y reivindicador. Decimos que a la luz de la Teoría Integral el Dere--

cho del Trabajo es dignificador, por que en la exposición de motivos del artículo 123, se lee lo siguiente:

Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo.

Es protector porque no sólo tiene por objeto proteger y redimir al trabajador en general, incluyendo al autónomo, a todo prestador de servicios, ya sea médico, abogado, ingeniero, artista, etc., tal y como lo consagra el artículo 123 de la Constitución.

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre trabajo, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general a todo contrato de trabajo".

Aquí vemos la grandiosidad de la obra del constituyente del 17 pues mientras en el mundo se tutelaba el trabajo subordinado, dedicado el trabajo de carácter económico, notemos claramente que nuestro constituyente, en su dictamen en el párrafo sexto, dice lo siguiente:

"La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter

económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los -- empleados comerciales, artesanos y domésticos.

El artículo 123, es un instrumento de lucha de clases, y como ya dijimos anteriormente inspirado en la dialéctica mar-- xista, para socializar los bienes de la producción a través de -- tres normas fundamentales, a saber: El de participar en los beneficios de las empresas y de los derechos de asociación y huelga.

Nuestro Artículo 123 tiende también a una justicia so-- cial reivindicadora y no sólo al equilibrio y mejoramiento econó-- mico de la clase obrera; esta reivindicación tiende al reparto -- equitativo de los bienes de la producción a la socialización de - éstos.

Sigue diciendo el Maestro Tzucba Urbina, que la Justicia Social es Justicia Distributiva, en el sentido de que ordena un regimen que las desigualdades tradicionales han mantenido desordenadamente; solo restableciendo este orden se reivindica el pobre fren-- te al poderoso, tal es la esencia de la Justicia Social.

La Teoría Integral nos muestra que los derechos políti-- cos y los derechos sociales de la Constitución de 1917, viven en desarmonía y que están en lucha constante, prevaleciendo los pri-- meros sobre los segundos; porque el poder público les otorga su -- fuerza incondicional y en cambio los derechos sociales solo cuen--

ten con el apoyo y la fuerza de la clase obrero.

La Teoría Integral nos muestra que es equivocado el --- concepto subordinación como el elemento característico de las relaciones de trabajo, pues a su luz, en el estado de Derechos Sociales, son sujetos de Trabajo tanto los trabajadores subordina-- dos como los autónomos.

RESUMIENDO.- Podemos decir lo siguiente:

Que la Teoría Integral identifica el Derecho del Trabajo como parte del Derecho Social, ya que el Derecho del Trabajo comprende actualmente a todo aquél que percibe una remuneración por la prestación de sus servicios, por lo cual es el estatuto protec--cionista y reivindicador del trabajador.

La Seguridad Social es parte integrante del Derecho Social y que tiene como fin primordial garantizar a los habitantes de un país, los medios económicos para lograr las condiciones mínimas de comodidad, salud, educación y recreación, previniéndolo del desempleo, las enfermedades, la invalidéz parcial o total, la vejez y la muerte del jefe de familia.

En el siguiente inciso veremos los servicios sociales - que nació a la luz la Nueva Ley del Seguro Social cuya vigencia -- empezó a partir del 1o. de abril de 1973 (23)

(23) Doctor Alberto Trueba Urbina.- "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO".- Editorial Porrúa, México 1970, págs 91-213 y sig. Dr. Alberto Trueba Urbina. "Tratado de LEGISLACION SOCIAL". Méx. 1954, págs. 197 y sigs.

LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.a).- RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LOS SERVICIOS SOCIALES.

Los términos "Servicio Social" y "Servicios Sociales" como conceptos operativos referidos ya a una acción técnica especializada, ya prestaciones sociales, requieren una clarificación previa a fin de establecer la relación que existe entre la Seguridad Social y los mismos.

Se considere el Servicio Social como una actividad profesional y una disciplina especializada, cuyas reglas y métodos operativos permiten detectar los problemas al nivel de individuos, familias y grupos, y procurar una solución adecuada de los mismos gracias a una labor de cooperación social. (24).

En cuanto se refiere a las relaciones con la Seguridad Social, además de la cooperación profesional prestada a los beneficiarios, constituye también un servicio positivo de orientación para poner en marcha los programas de extensión de la Seguridad Social o para incorporar nuevos servicios de bien común en beneficio de las personas aseguradas.

(24) *Revista Seguridad Social* No. 76, año XXI, Epoca II, México, 1972 pág. 5.

Hoy en día se observa la tendencia a extender las prestaciones básicas de la Seguridad Social una vez cumplidas las prioridades mínimas cuando las posibilidades económicas del sistema lo permitan, mediante otros servicios de asistencia, ayuda familiar, educación, etc., así como asociar a los propios beneficiarios a los planes desarrollados a favor de los mismos, en el marco de una autonomía social intermedia entre el sector público y los sectores privados.

En general, los sistemas obligatorios de protección social se iniciaron como parte de los programas de política social para los sectores asalariados, por lo tanto dichos sistemas sólo-empañaban a una parte reducida de la población económicamente activa, quedando postergada la protección obligatoria de la mayoría de los trabajadores, especialmente los trabajadores autónomos y los trabajadores del campo.

La necesidad de alcanzar niveles mayores de progreso social que traduzcan una elevación equilibrada de las condiciones de vida para todas las capas de la población, que eliminen las contradicciones sociales que separan el desarrollo urbano y el desarrollo rural y que deroguen las desigualdades económicas, sociales y culturales imperantes en estas dos áreas exigen nuevos dispositivos destinados no, sólo a extender la seguridad social a los sectores marginados, sino a contribuir a los objetivos de una

política nacional que tenga en cuenta las implicaciones demográficas el éxodo rural, los déficit de salud y los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a bastos sectores de la población, tanto urbana como rural.

La conciencia social sobre estas necesidades, que originan los procesos de cambio tanto económicos como sociales, coinciden cada vez más el comportamiento organizado de la colectividad contra la inseguridad, la miseria y la inadaptación social, que son las manifestaciones salientes de la problemática del desarrollo que ---efecte una proporción considerable de la población nacional.

Dentro de ésta problemática, compete al "Servicio Social y los Servicios Sociales" en el sentido amplio, una función realista ya que estos van conformando su acción estrechamente vinculadas a las necesidades vitales hasta integrar un sistema general y obligatorio de protección social de acuerdo con las exigencias básicas y complementarias inherentes a la elevación de los niveles de vida y a los requerimientos actuales del desarrollo de la comunidad. (25)

(25) Revista Seguridad Social No. 76 Año XXI, Epoca III.- México 1972. Pág. 6 y sig.

b).- ANALISIS DE LAS RELACIONES ENTRE LA SEGURIDAD SOCIAL
Y LOS SERVICIOS SOCIALES.

El estudio de las relaciones entre la seguridad y los - servicios sociales exige una definición sobre los alcances y el - contenido de ambos campos institucionales. La seguridad social se base en el derecho a las prestaciones, según ramas de contingencias o riesgos; pero la mayor eficacia de estas prestaciones se completa con otorgarse dentro del mismo marco de las prestaciones de la seguridad social o independientemente como un servicio general para la comunidad o conjunto de servicios para grupos sectoriales o por ramas de protección.

Sin embargo, no es lógico dividir el derecho a las ---- prestaciones, en el seno de la misma comunidad, basado en requisitos conmutativos o distributivos. Por lo tanto, la existencia de sistemas separados es fundamentalmente una cuestión administrativa que no afecta el desarrollo de un programa de política de -- bienestar social que coordine y armonice todos los medios disponibles a tal efecto.

Por lo general, el límite de dichas relaciones depende de los alcances atribuidos a la seguridad social y de su organización y formas de financiamiento. Pero es obvio que la extensión limitada de la seguridad social, en muchos países, determina la - necesidad de instituir por separado diversos servicios sociales -

para la población no protegida, ligados estrechamente a los programas de salud, educación y desarrollo de la comunidad. En algunos casos, los regímenes de seguridad social proporcionan directamente algunos servicios sociales complementarios para los asegurados y sus familiares; en otros, contribuyen financieramente a la prestación de tales servicios por parte de otros organismos o servicios sociales.

El examen de estas relaciones permite distinguir varios criterios

- a).- La seguridad social complementa su acción en lo referente a cobertura de las contingencias mediante la acción de servicios sociales que aumentan el valor y la eficacia de las prestaciones y proporcionan los medios necesarios para consolidar o suplir los fines de un mayor bienestar social;
- b).- La legislación laboral, los convenios colectivos o ciertos servicios públicos específicos reconocen la prestación de servicios sociales independientes de los regímenes estatutarios o por la insuficiencia de estos últimos;
- c).- El servicio social, en sentido estricto, interviene para detectar los problemas sociales y cooperar así a la creación de los servicios sociales indispensables para las personas que requieren la ayuda de la comunidad.

Sin embargo, el desarrollo de estas relaciones no se --
ajuste a un criterio uniforme, sino que descansa en prácticas que
varían de un país a otro según las modelidades jurídicas, demográ-
ficas, económicas y sociales prevaletentes. Dentro de este con-
texto, la necesidad de una coordinación racional entre la seguri-
dad social y los servicios sociales resulta imprescindible. (26).

LOS SERVICIOS SOCIALES EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

c).- SU ARTICULADO EN LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

En la introducción de la presente tesis, se hace mención
en el párrafo tercero de que toda persona tiene derecho a un nivel
de vida que le asegure, así como a su familia la salud y el bienes-
ter y en especial la asistencia médica y los SERVICIOS SOCIALES -
NECESARIOS, teniendo así mismo derecho a los seguros en caso de -
desempleo...."

Hoy, la nueva Ley del Seguro Social integra y da forma
a estos servicios en el título IV. Se genera en principio de -
el Artículo 80. de la misma ley que diche:

Art. 80. "Con fundamento en la solidaridad social, el -
régimen del Seguro Social, además de otorgar las pres-
taciones inherentes a sus finalidades, podrá proporci-
onar servicios sociales de beneficio colectivo, conforme

(26).- Revista de Seguridad Social No. 76. AÑO XXI Epoca III Méxi-
co, 1972. Págs. 15 y 16.

o lo dispuesto en el título Cuarto de este ordenamiento".

En la exposición de motivos el legislador precise los mismos y le impone al Instituto Mexicano del Seguro Social dicha prestación, ampliando el campo de aplicación de las prestaciones sociales, señalando nuevos programas e seguir siendo todos ellos de utilidad para la elevación del nivel de vida tanto individual como colectivo.(27)

Así tenemos que en propias palabras nos dice:

"A fin de brindar un mínimo de protección a aquellos -- grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, la iniciativa instituye los servicios de solidaridad social que trascienden las formas tradicionales de seguros, mediante los cuales sólo reciben beneficios las personas - capacidades para concurrir a su sostenimiento.

La experiencia, la organización y los recursos de que dispone el Instituto Mexicano del Seguro Social, imponen la obligación de hacerlos extensivos, con el decidido apoyo gubernamental, a los núcleos sociales más necesitados.

(27) Exposición de Motivos de la Nueva Ley del Seguro Social.

Atendiendo a la calificación que de estos grupos hace el Ejecutivo Federal, el Instituto proporcionará asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, conforme lo permitan sus recursos y las condiciones sociales y económicas de la región.

Para que el otorgamiento de estos servicios no vulnere el equilibrio económico del Instituto, en detrimento de sus finalidades primordiales, se precise que serán financiados por la federación, por la propia Institución y por los beneficiarios y que la Asamblea General determinará anualmente el volumen de recursos que destinará para tal efecto, tomando en cuenta las aportaciones que haga el Gobierno Federal.

Dada la precaria situación económica de los sujetos a quienes estén destinadas estas prestaciones, los beneficiarios podrán contribuir con aportaciones en efectivo o bien mediante trabajos personales que presten beneficio de las comunidades que habitan.

El tránsito del régimen de seguros sociales al de seguridad social no puede realizarse súbitamente, amén aún en un país que inicia apenas un proceso de desarrollo; pero no podemos mantener cerrado en la práctica el acceso a los beneficios del sistema, porque ello sería prolongar y agudizar el esquema de una sociedad dual, en que algunos grupos, incluidos en procesos económicos más modernos, diferencian rápidamente sus condiciones de vida de una

mayoría de la población cuya marginación parece inalterable.(28)

Así tenemos que en el primer artículo del título de referencia nos precisa de acuerdo al artículo 3vo. de la multicitada ley, que los servicios sociales comprenderán:

- I.- Prestaciones sociales, y
- II.- Servicios de solidaridad social.

Las prestaciones sociales, tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población. (29)

El artículo 234 nos habla de que las prestaciones sociales serán proporcionadas mediante programas de:

- I.- Promoción de la salud difundiendo los conocimientos necesarios a través de cursos directos y del uso de medios masivos de comunicación:
- II.- Educación higiénica, materno infantil, sanitaria y de primeros auxilios,
- III.- Mejoramiento de la alimentación y de la vivienda.
- IV.- Impulso y desarrollo de actividades culturales y deportivas y en general de todas aquellas tendientes a lograr

(28) Exposición de Motivos de la Nueva Ley del Seguro Social. Edit. Mexicana, S. A. México 1973.

(29) "Nueva Ley del Seguro Social". Art. 233.

una mejor ocupación del tiempo libre.

V.- Regularización del estado civil;

VI.- Cursos de adiestramiento técnico y de capacitación del nivel de ingresos de los trabajadores;

VII.- Centros vacacionales y de readaptación para el trabajo;

VIII.- Superación de la vida en el hogar, a través de un adecuado aprovechamiento de los recursos económicos - de mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas;

IX.- Establecimiento y administración de velatorios, así como otros servicios similares; y

X.- Los demás útiles para la elevación del nivel de vida individual y colectivo.

Las prestaciones a que se refiere este artículo se proporcionarán por el Instituto sin comprometer la eficacia de los servicios de los ramos del Régimen obligatorio, ni su equilibrio financiero.

De los incisos mencionados anteriormente y que se llevan a efecto hasta el momento, podemos decir que son los siguientes;

I., II., IV., VI. y VII.

El artículo 236 nos habla de los servicios comprendidos

on la solidaridad social, remitiéndose a los artículos 237 y 239.

El artículo 237 nos dice de la organización, establecimiento y operación de dichos servicios dejando al Ejecutivo Federal la determinación de los sujetos que deberán tener derecho a los mismos, así como las bases e instructivos que en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia y otros establecimientos a fines deberá el Instituto Mexicano del Seguro Social.

El artículo 238 especifica que dichos servicios se apoyarán sin perjuicio de las prestaciones a que tienen derecho los trabajadores y beneficiarios del actual régimen del Seguro Social.

El artículo 239 nos habla de su financiamiento y se cree conveniente transcribirlo en forma total ya que en su último párrafo se puede prestar a aviesos manejos, y por ende es necesario un control muy riguroso que no es posible llevarse a cabo en la magnitud necesaria sin correr el riesgo arriba mencionado.

"Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiados.

La Asamblea General determinará anualmente con vista en las aportaciones del Gobierno Federal, el volumen de recursos propios que el Instituto puede destinar a la realización de es-

tos programas.

Los beneficiados por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habitan y que propicien que alcancen el nivel de desarrollo económico necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de esta Ley".

Es de esperarse que de llevarse a efecto el artículo --- mencionado, tengamos una completa seguridad social que el pueblo de México tanto necesite y que nosotros como trabajadores de la mayor Institución que para el efecto se creó, tenemos el alto honor de colaborar en la tan maravillosa obra que se vislumbra y que aseguremos los mejores frutos para el bienestar de ésta nuestra patria. (30).

(30) Ley citada Art. 234 al 238.

CONCLUSIONES.

- PRIMERA.- La institución conocida como Seguridad Social, es un producto de nuestro tiempo, de la edad contemporánea. Es la cristalización del concepto de la sociedad como un todo armónico y solidario que priva sobre los intereses individuales.
- SEGUNDA.- Los países pioneros de la Seguridad Social son: Alemania con las leyes sociales de Bismarck e Inglaterra con el plan Beveridge.
- TERCERA.- México, siguiendo los lineamientos de la Revolución Mexicana, inicia los beneficios de la Seguridad Social mediante la Ley del Seguro Social de 19 de enero de 1943, que dió origen al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- CUARTA.- El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el carácter de organismo fiscal autónomo, que le da las facultades de autoridad, únicamente para determinar todo lo relativo a fijación, liquidación y cobro de créditos a su favor. Como organismo público descentralizado, preste un servicio público, nacional y obligatorio.

QUINTA.- Para su administración y funcionamiento, dicho Instituto tiene tres órganos colegiados, compuestos por representantes del Estado, los trabajadores y los patronos, que son:

- a).- La Asamblea General
- b).- El Consejo Técnico
- c).- La Comisión de Vigilancia.

La representación nacional e internacional del Instituto está a cargo del Director General, quien es nombrado directamente por el Presidente de la República.

SEXTA.- La Ley del Seguro Social reconoce como sujetos al Régimen del Seguro Social Obligatorio a "Las personas que se encuentren vinculadas e otros por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le originen e cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando de una ley especial, esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones en general....."

SEPTIMA.- Los trabajadores del I.M.S.S., vinculados a un organismo descentralizado por una relación de trabajo se encuentran sujetos al régimen del seguro social obligatorio, y por lo tanto, disfrutan de todas las presta---

ciones de la Ley del Seguro Social.

OCTAVA.- La Teoría Integral fue gestada en el proceso de formación de las Normas de Derechos Sociales y del Trabajo. El objeto principal de esta teoría es divulgar el contenido del artículo 123 Constitucional, identificado con el Derecho Social, y a su luz, concebirlo como un orden jurídico dignificador, protector, reivindicador-instrumento de lucha de la clase trabajadora y teniendo a la justicia Social.

NOVENA.- Se observa que la seguridad social como parte de la política de bienestar social se oriente hacia objetivos más amplios. La seguridad social y los servicios-sociales particularmente, participan armónicamente en la promoción de bienestar social y en la mejora de condiciones materiales, psicológicas y morales de existencia de la familia.

DECIMA.- Cabe destacar que la seguridad social constituye uno de los instrumentos más eficaces para garantizar una justa correspondencia entre las medidas destinadas a fomentar el crecimiento económico y lograr mayor esfuerzo productivo, por una parte, y las medidas tendientes a la realización efectiva de una distribución equitativa de los ingresos y al mejoramiento de los niveles-

de vida por otro. Así la extensión progresiva de la -
seguridad social constituirá el presupuesto básico de
la política de desarrollo.

DECIMA PRIMERA.- La eficacia de los programas sociales dependen -
fundamentalmente de la cooperación de personal especia-
lizado y del uso de técnicas y métodos de acción sobre
individuos, grupos y comunidades. Dentro de este pro-
pósito se hace notar la importancia de una aplicación-
permanente en la seguridad social de los métodos del -
servicio social así como los medios de comunicación so-
cial.

BIBLIOGRAFIA

- ARRAYALES AURORA.- "Los Servicios Sociales ruta de la Seguridad Social en México", Editada por I.M.S.S. Méx., 1965.
- DE LA CUEVA MARIO.- "Derecho Mexicano del Trabajo". 10a. Edición.- Editorial Porrúa. Méx. -- 1970.- Tomo II.
- DE LA CUEVA MARIO.- "Síntesis del Derecho del Trabajo"- T.I. Panorama del Derecho Mexicano U.N.A.M.- 1965."
- FRAGA CABIND.- "Derecho Administrativo".- 10a. Edición.- Editorial Porrúa.- Méx.1963.
- GARCIA CRUZ MIGUEL.- "EL I.M.S.S. a través de sus 25 años Editada por el I.M.S.S." Hemerobiblioteca del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.- Unidad Independencia.
- GARCIA CRUZ MIGUEL.- "La Seguridad Social".- Bases Evolución Económica, Social y Política.- Méx. 1956 Hemerobiblioteca del Centro Interamericano de Estudios de -

- Seguridad Social.- Unidod Independencia.
- HUERTA MALDONADO MIGUEL "La Ley del Seguro Social y sus Reformas" 3a. Edición.- Méx. 1962.
- SERRA ROJAS ANDRES "Derecho Administrativo".- 3a. Edición.- Editorial Porrúa, S. A.- Méx. 1965.
- TORO ALFONSO "Historia de México".- La Revolución de Independencia y México Independiente.- 19a. Edición.- Editorial - Patria, S. A. México 1967.
- TRUEBA URBINA ALBERTO "El Artículo 123".- Méx. 1943.
- TRUEBA URBINA ALBERTO "El Nuevo Artículo 123".- 2a. Edición. Editorial Porrúa, S. A., Méx. 1967.
- TRUEBA URBINA ALBERTO "El Nuevo Derecho del Trabajo".- -- Editorial Porrúa.- Méx. 1970.
- TRUEBA URBINA ALBERTO "Apuntes de la Cátedra de Derecho - del Trabajo".- Facultad de Derecho U.N.A.M.- Méx. 1968.

LEYES, CONTRATOS Y REGLAMENTOS CONSULTADOS.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-

Editorial Porrúa.

Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada.- Editorial Porrúa.

Nueva Ley del Seguro Social.- Editorial Porrúa.

Reglamento interior de Trabajo del I.M.S.S.