



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

FACULTAD DE DERECHO

## LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO

*MARTHA OFELIA ROLDAN MONDRAGON*



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 LOS SEÑORES:

Lic. Gustavo García Guerrero

Salvador González Acedo.

C.P. José Luis Figueroa Taqle

Guillermo Sanders Acedo

Con sincero agradecimiento por la gran  
oportunidad y apoyo que me han brindado.

A MI MADRE:

Señora Ofelia Mondragón de Roldan

Con incommensurable amor.

A MI PADRE:

Señor Ignacio Roldan Pérez

Como muestra de amor filial

A MI ABUELITA:

Señora Luisa González Vda.

de Mondragón.

Con el gran cariño que le profesó.

A MI TIO:

Señor Baldomero Mondragón González.

Ejemplo de honradez y rectitud.

A MIS HERMANOS:

LUIS

YOLANDA

JOAQUIN

NORMA

CON EL CARIÑO DE SIEMPRE

AL MAESTRO:

Doctor Alberto Trueba Urbina.

Con sincero agradecimiento  
por su cooperación en la el  
boración de éste trabajo.

- IV -

A GUSTAVO:  
EL AMOR DE MI VIDA.

## "LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CAMPO"

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I.- EL DERECHO SOCIAL EN MEXICO.

- a) Definición.
- b) El derecho social en la Constitución Política Mexicana.
- c) Teorías integradoras del derecho social
- d) La Seguridad Social como una rama del -  
derecho social.

#### CAPITULO II.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

- a) Definición y elementos del Seguro So-  
cial.
- b) Los principios fundamentales del Segu-  
ro Social.
- c) Las fuentes del Seguro Social.
- d) El Instituto Mexicano del Seguro Social  
y su funcionamiento.

#### CAPITULO III.- LA EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL - CAMPO.

- a) Antecedentes históricos.
- b) El seguro obligatorio para los traba-  
jadores del campo.
- c) Reglamento para el Seguro Social obli-  
gatorio de los trabajadores del campo.

- d) Las Reformas de diciembre de 1970.
- e) Evaluación de la extensión de la Seguridad Social al campo.
- f) La nueva Ley del Seguro Social.
- g) Proyección social de la nueva Ley.

#### **CONCLUSIONES.**

#### **BIBLIOGRAFIA.**



## INTRODUCCION

## INTRODUCCION

En el devenir histórico de todos los pueblos de la tierra, podemos percatarnos de una eterna lucha: la que libran las clases económicamente débiles -que- son la mayoría por evitar ser aplastada por la minoría detentadora del poder económico. Frente a la precaria situación llena de ingentes necesidades del trabajador, se alza en orgulloso contraste la opulencia del patrón; para éste, el trabajador no es capaz de aspirar a condiciones decorosas de vida, pues no lo ve como ser humano sino como instrumento de trabajo cuya labor consiste en engrosar sus arcas.

Muchas veces la clase trabajadora ha sido -brutalmente reprimida, por el gran delito de pretender obtener condiciones que le permitan vivir con decoro.- Sin embargo, y pese al notorio desequilibrio de fuerzas, paulatinamente ha ido escapando de la monstruosa opresión de que ha sido objeto, mediante conquista logradas a base de esfuerzos y mucha sangre derramada en áreas de tan justo ideal.

En México podemos ver que la clase trabajadora ha luchado a brazo partido, como un solo hombre, -por la consecución de normas protectoras del trabajador. Sin embargo, en esa lucha resalta el trabajador del campo, la anónima masa rural, que tan importante -papel juega en nuestra Revolución Mexicana al grito de "Tierra y Libertad".

Así, vemos como nuestra Constitución Política recoge los justos ideales de la clase trabajadora, y los plasma como un logro de ésta en su fracción XXIX

del artículo 123, quedando la seguridad social en un lugar preponderante en las aspiraciones de los económicamente débiles. No obstante su decisiva intervención en la lucha armada de 1910, es al trabajador del campo -ocupante del último furgón del tren de la clase trabajadora- al que menos llegaban los beneficios de la seguridad social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, -instrumento básico de la seguridad social, ha tenido -que afrontar una serie de obstáculos para hacer llegar su sombra protectora al trabajador, pero por sus particulares condiciones, es en el agro en donde ha tenido un desarrollo más lento por la complejidad de los problemas que presenta. A pesar de ello, día a día la seguridad social abarca a un mayor número de trabajadores del campo, muestra palpable de la positiva labor -realizada por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En este trabajo se analiza el concepto de seguridad social, la naturaleza y funcionamiento del -Instituto Mexicano del Seguro Social, los pasos dados -para extender la seguridad social al trabajador del -campo, y de manera somera, la proyección de la Nueva -Ley del Seguro Social. Además de desahogar una inquietud personal, el presente trabajo pretende dar una - -idea de las condiciones laborales que privan en el campo, para, en la medida que esté a nuestro alcance, pugnemos por ayudar al hermano campesino.

## CAPITULO I

## CAPITULO I.- EL DERECHO SOCIAL EN MEXICO.

- a) Definición.
- b) El derecho social en la Constitución Política - Mexicana.
- c) Teorías integradoras del derecho social.
- d) La Seguridad Social como una rama del derecho social.

## C A P I T U L O I

### El Derecho Social en México.

#### a).- Definición.

El Derecho Social ha sido definido de diversas formas, de las cuales señalaremos las más importantes.

Gustavo Radbruch, profesor de la Universidad de Heildelberg, lo concibe como un derecho igualador, nivelador y proteccionista de los trabajadores o de los económicamente débiles, integrado por el derecho obrero y el derecho económico, señalando que: "... La idea central en que se inspira el derecho social no es la idea de igualdad de las personas sino la nivelación de las desigualdades que entre ellos existe".(1).

Lucio Mendieta y Núñez, visiblemente influenciado por el Profesor Radbruch, define el Derecho Social como "El conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". (2)

(1) Radbruch, Gustavo, "Introducción a la Filosofía del Derecho", México, 1965, págs. 161 y 162.

(2) Mendieta y Núñez, Lucio, " El Derecho Social", México, 1953, Pág. 66.

Francisco González Díaz Lombardo, todavía más influenciado por el Profesor Radbruch, dá la siguiente definición del Derecho Social: "Es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teleológicamente dirigida a la obtención del mayor bienestar social de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social". (3)

Sergio García Ramírez, siguiendo a Radbruch, concibe al Derecho Social proteccionista como una nueva concepción del hombre por el derecho, que busca la adecuación de éste, a su realidad social de clase, de necesidad y de perfeccionamiento en la vida comunitaria, señalando en sus diversos estudios monográficos - la trayectoria constitucional de México de 1917, de Rusia de 1918 y de Alemania de 1919, calificando al derecho o social como un derecho de creación autónoma.

Héctor Fix Zamudio, se ocupa del Derecho Social en función del proceso del mismo y lo define como "Conjunto de Normas Jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes, y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, como un tercer sector; una tercera dimensión, que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionista de los grupos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equi-

- (3) González Díaz Lombardo, Francisco, "contenido y Ramas del Derecho Social " " Generación de Abogados-1948 - 1953 ", Universidad de Guadalajara, México, 1963, Pág. 61.

librador y comunitario". (4)

La idea del derecho social coincide en el pensamiento tanto de los tratadistas extranjeros como de los nacionales, al considerar al Derecho Social -- como disciplina de tercera dimensión, entre el derecho público y el derecho privado, incluyendo a los destinatarios del mismo, lo cual se relaciona con la socialización del derecho que se inició al finalizar el siglo pasado, hasta su culminación jurídica en Códigos y Leyes de nuestro tiempo, como son la Constitución Mexicana de 1917, de Rusia de 1918, de Alemania de 1919, hasta llegar a las más modernas como son las de Africa.

En cuanto que la finalidad que se persigue, tanto por lo que se refiere al orden justo como a la justicia social, es la de alcanzar el equilibrio en las relaciones humanas.

El maestro Alberto Trueba Urbina, dá la siguiente definición: "El Derecho Social es el conjunto de principios, Instituciones y Normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicán a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles" (5), y nos señala que la teoría del Artículo 123 de la Constitución de Querétaro, es más avanzada, lo fué y lo seguirá siendo que la Carta de Weimar, si bien no tuvo la importancia de ésta, habiendo redescubierto en

- (4) Fix Zamudio, Héctor, "Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social", en "Estudios Procesales en memoria de Carlos Viada", Madrid, 1965, Pág.507.
- (5) Trueba Urbina, Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo" Ed. Porrúa, S.A. México, 1970, Pág. 155.



sus investigaciones que la Protección y la Reivindicación de los Trabajadores, constituyen la base y esencia de sus normas fundamentales, como resultado de la integración del Derecho Social en el Derecho del Trabajo.

La Justicia Social del artículo 123 es la aplicación de sus estatutos para proteger y tutelar a todos los prestadores de servicios, para que obtengan la dignidad de personas, mejorándolos en sus condiciones económicas y para que alcancen su redención mediante la socialización de los bienes de la producción, otorgándole por ello a la clase obrera el derecho a la revolución proletaria. La Asociación Profesional y la Huelga General son medios jurídicos para materializar la socialización en la vía pacífica o violentamente.

El fin que persigue el Derecho Social, tanto por lo que se refiere al orden justo como a la justicia social, es el de buscar el equilibrio en las relaciones humanas para llegar a la nivelación de los desiguales, haciendo extensivos los derechos de los fuertes frente a los débiles para igualarlos.

La Teoría del Artículo 123 estimula la protección y tutela de los débiles en las relaciones humanas, con la finalidad de que los trabajadores alcancen la igualdad y un legítimo bienestar social conforme al artículo 123, que al consignar un derecho de lucha de clases supera a todas las legislaciones del mundo.

b).- El Derecho Social en la Constitución Política Mexicana.

Nuestra Declaración de Derechos Sociales nació como un grito de rebeldía de la clase trabajadora, del hombre que sufría injusticias en el campo, en las minas, en las fábricas y en el taller, siendo esta declaración fuente del Derecho Agrario y del Derecho del Trabajo, brotó de la tragedia y del dolor de un pueblo, del hombre que venía del campo de batalla revolucionario, siendo ésta una creación auténtica del pueblo de México.

Nuestro Derecho del Trabajo nació como un derecho nuevo, creador de nuevos ideales y de nuevos valores, trayendo consigo una nueva idea de justicia, distinta y frecuentemente opuesta a la que está en la base del Derecho Civil. Para que el Derecho del Trabajo naciera, fué necesario que la Revolución Constitucionalista rompiera con el pasado, destruyendo las leyes económicas del liberalismo y enfrentándose al poder económico de la empresa.

Es hasta entonces cuando en el Derecho del Trabajo, la Justicia se convirtió en la manifestación de las necesidades y de los anhelos del hombre que entrega su energía al reino de la economía, elevando al trabajador a la categoría de persona, viviendo como tal en la realidad de la vida social; en el futuro el Derecho sería ya un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que exige la dignidad de la persona humana.

El 15 de Julio de 1914, el general Huerta abandona el poder cediendo el triunfo a la Revolución. Posteriormente los jefes de las Tropas Constituciona--

listas iniciarán la creación del Derecho del Trabajo.- Fué en Aguascalientes el 8 de agosto que se decretó la reducción de la jornada de trabajo a nueve horas, se impuso el descanso semanal y se prohibió toda reducción en los salarios; en San Luis Potosí se dictó un decreto el 15 de septiembre, fijando los salarios mínimos;- en el Estado de Tabasco el 19 de Septiembre, se redujeron a 8 horas la jornada de trabajo y se cancelaron las deudas de los campesinos.

Manuel M. Diéguez, en el Estado de Jalisco, expidió un decreto sobre jornada de trabajo, descanso-semanal y obligatorio y vacaciones, y Aguirre Berlanga, publicó el 7 de octubre el decreto que merece el título de "Primera Ley del Trabajo de la Revolución Constitucionalista", substituído y mejorado por el de 28 de diciembre de 1915, implantando la jornada de trabajo de nueve horas, salarios mínimos en el campo y en la ciudad, protección del salario, reglamentación del trabajo a destajo, aceptación de la teoría del riesgo profesional, y creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

El 4 de octubre de 1914, se impuso en el Estado de Veracruz, el descanso semanal, y el 19 del mismo mes Cándido Aguilar, expidió la Ley del Trabajo del Estado, implantándose la jornada máxima de nueve horas, descanso semanal, salario mínimo, teoría del riesgo profesional, escuelas primarias sostenidas por los empresarios, inspección del trabajo, y reorganización de la justicia obrera, promulgándose en ese Estado un año después, la primera Ley de Asociaciones Profesionales de la República.

Fué en Yucatán, en 1915, que el general — Salvador Alvarado expidió las leyes que se conocen con el nombre de Las cinco hermanas: Agraria, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo. Son también interesantes el Proyecto de Ley del Contrato — de Trabajo, elaborado en el mes de abril de 1915 por — una comisión presidida por Rafael Zubarán Capmany, y — la Legislación del Estado de Coahuila de 1916, elaborada por Gustavo Espinoza Mireles.

Don Venustiano Carranza, Jefe de la Revolución Constitucionalista, en el discurso de 24 de Septiembre de 1913, expresó:

"Espera el pueblo de México que terminada la lucha armada a que convocó el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social. La lucha social. La lucha de clases, opóngase las fuerzas que se opongan, tendrá — que estallar y las nuevas ideas sociales se impondrán en nuestras masas. La cuestión no es sólo repartir tierras y las — riquezas naturales, ni lograr el sufra—gio efectivo, ni abrir más escuelas. Es algo más grande y más sagrado: es restablecer la justicia, buscar la igualdad y establecer el equilibrio de la economía nacional".

De esa época proceden la Ley de Relaciones Familiares, que modernizó a la familia, toda vez que — estableció la igualdad entre el hombre y la mujer, y —

se introdujo el divorcio, y la Ley de 6 de Enero de 1915, obra de Luis Cabrera, fundamento de la Reforma Agraria. El 14 de septiembre de 1916, Carranza convocó al pueblo para que eligiera representantes a una Asamblea Constituyentes que determinara el contenido futuro de la Constitución.

Posteriormente, el Jefe de la Revolución comisionó al Licenciado José Natividad Macías, para que apoyase la adopción de un título especial sobre el trabajo. En cumplimiento del encargo, Macías, en el Congreso Constituyente de Querétaro, en la sesión de 28 de diciembre de 1916, frente a la transformación radical del proyecto de Constitución planteado por Jara, Victoria y Manjarrez, rebosteciendo la teoría social de la Constitución, impulsó la penetración del derecho social en la misma. "esta Ley reconoce como derecho social económico la huelga", dijo Macías. "Esta el proyecto a disposición de ustedes. Yo creo -agregó- que los que quieran ayudar al Señor Rouaix (don Pastor) para que formule las bases generales de la legislación del trabajo, para que se haga un artículo que se coloque, no sé dónde de la Constitución, pero que no esté en el artículo de las garantías individuales, para obligar a los Estados a que legislen sobre el particular, porque de lo contrario, si se mutila el pensamiento, van a destrozarlo y la clase obrera no quedará debidamente protegida". (6)

Estas ideas fueron plasmadas en las bases del artículo 123 de la Constitución de 1917, siendo -

(6) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, tomo I, México, 1922, Pág. 729 y siguientes.- Trueba Urbina Alberto, ob. cit. Pág. 145.

estas bases jurídico sociales, constitutivas de un nuevo derecho social, independiente del Derecho Público y del Derecho Privado, pues tal precepto fué excluído de los derechos público subjetivo o garantías individuales, pasando a formar parte de la Constitución Social, determinándose ya en aquellas bases como finalidad del nuevo derecho social, la reivindicación de los derechos del proletariado y determinándose la protección del trabajador. El Derecho Social en México no sólo es protección del trabajador. El Derecho Social en México no sólo es proteccionista sino reivindicatorio de la clase obrera, toda vez que se puso en manos del proletariado, el porvenir de nuestra Patria.

Por tanto, fué la Constitución de 1917 la única en todo el mundo que recogió los anhelos de la clase obrera y que proclamó la intervención del Estado en la vida económica, en función revolucionaria de protección y reivindicación de todos los económicamente débiles. Con esta finalidad se crearon los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, preceptos que integran el Derecho Agrario y el Derecho del Trabajo y sus disciplinas procesales, en los que se sintetizan los fines de estas ramas nuevas del derecho social.

Las disposiciones de los preceptos antes mencionados, en atención a su finalidad y por su naturaleza misma, quedan excluídos de las clásicas normas de derecho público y de derecho privado, porque no son normas de subordinación ni de coordinación sino de integración en favor de los obreros y campesinos, y de todos los económicamente débiles, para el mejoramiento de sus condiciones económicas, la obtención de su dig-

nidad como personas y la reivindicación de sus derechos en el porvenir, que significa recuperar la plusvalía—originada por la explotación del trabajo, mediante la socialización del capital, por la vía de la evolución gradual o de la revolución proletaria, toda vez que ta les derechos por su propia naturaleza son imprescriptibles.

c).- Teorías Integradoras del Derecho Social.

Existen dos teorías integradoras del Derecho Social: una, sostiene el carácter proteccionista, tutelar del débil, igualitario y nivelador del derecho social, y como parte de éste el derecho obrero y el de recho económico (7). Esta es la teoría más definida y aceptada por la generalidad.

La otra es la que sostiene el maestro Alberto Trueba Urbina, quien proclama no sólo el fin proteccionista y tutelar del derecho social, sino el reivindicatorio de los económicamente débiles y del proletariado. Es por esto que el derecho del trabajo y — como parte del Derecho Social, es norma proteccionista y reinvindicatoria para socializar los bienes de la — producción y suprimir el régimen de explotación del — hombre por el hombre.

Ambas teorías, se integran en la Teoría Ge

(7) Radbruch, Gustavo, "Introducción a la Ciencia del Derecho", Madrid, 1930, Trueba Urbina Alberto, ob. cit. Pág. 151.

neral del Derecho Social, consagrada en el Artículo 123 Constitucional.

La fuente de la primera teoría se encuentra en la Constitución Mexicana, promulgada en Querétaro - el 5 de febrero de 1917, en la Alemana de Weimang, de- 31 de julio de 1919, cuyo precursor fué Gustavo Radbruch; entre sus seguidores se encuentran distinguidos ju- ristas como son: J. Jesús Castorena, Mario de la Cueva, Lucio Mendieta y Núñez, Francisco Conzález Díaz Lombar- do, Sergio García Ramírez y Héctor Fix Zamudio, entre- otros.

Gustavo Radbruch, profesor de la Universi- dad de Heildelberg, en su Teoría Jurídica y Social, — sólo ve en el derecho social un derecho igualador, ni- velador y proteccionista de los trabajadores y de los- económicamente débiles, integrado por el derecho obre- ro y el derecho económico. Señala Radbruch lo siguien- te: " El Derecho Social no conoce simplemente personas; conoce patrones y trabajadores, obreros y empleados; - el derecho penal socialmente orientado no conoce sola- mente delincuentes: conoce delincuentes de ocasión y- habituales, corregibles e incorregibles, plenamente - responsables nada más, delincuentes juveniles y delin- cuentes adultos; es la formación de estos tipos lo que hace que se destaque la posición social de poder o de- importancia de los individuos... La idea central en - que el derecho social se inspira no es la idea de la - igualdad de las personas, sino de la nivelación de las desigualdades que entre ellas existe". (8)

(8) Radbruch, Gustavo, ob. cit. Págs. 161 y 162.



El pensamiento del Profesor Radbruch, vertido en su libro de "Introducción a la Ciencia del Derecho", escrito en relación con la Constitución alemana de Wimar, es una explicación de las transformaciones políticas y sociales que sufría Europa a la terminación de la primera guerra mundial. En él, afirma que el valor que tiene la separación del derecho en público y privado es meramente histórico, y encuentra su fundamento en el derecho positivo, el cual a su vez posee un valor totalmente histórico.

También señala Radbruch que el derecho económico son las normas que regulan la acción del Estado sobre la economía, y el derecho del trabajo determina el tratamiento que debe otorgarse al hombre en la prestación de su trabajo. En el derecho económico, el Estado se ha impuesto a la antigua relación privada de producción, sin ayuda. En el derecho del trabajo, la clase trabajadora después de algo más de un siglo de lucha, ha logrado imponerse a la burguesía y a su estado para implantar un mínimo de derechos sociales.

Radbruch señala que si el derecho económico contempla el problema desde el mirador de la economía y del empresario, el derecho del trabajo lo centra en la persona humana y en su energía de trabajo, por lo que se inspiran en propósitos diversos por lo que frecuentemente entran en colisión.

No obstante, la vida misma los está aproximando, pues cada vez más penetra uno en el otro produciendo así el derecho social del porvenir.

Georges Gurvitch, distinguido sociólogo - ruso, también estudia profundamente el derecho social - en su tesis doctoral en la Universidad de París, y señala que " es un derecho de integración objetiva, en - el nosotros, en el conjunto". Coincide en parte con - Gierke, cuando explica que este derecho hace participar a los sujetos en el todo, y también coincide con el maestro Trueba Urbina al caracterizar al derecho social - como derecho del trabajo en común.

El propio Georges Gurvitch, posteriormente al referirse al derecho social, señala que no es derecho de coordinación ni de subordinación, sino de integración o de inordinación en el sentido de que tiene - por objeto la reglamentación interior del grupo a cu - yos límites está circunscrito. Por otra parte, señala también como finalidad del derecho social, lograr la - unión de los integrantes de todo agrupamiento social - mediante un acuerdo de voces que crea, sin necesidad - de organización alguna y sin coacción incondicionada, - un poder social que obra sobre los individuos, pero no como exterior a ellos, sino como fuerza interna creada por ellos mismos. Es un derecho de resistencia a la - opresión.

La Constitución de Wimar de 1919, deslumbró y continúa influyendo cuando se reconoce que la Consti - tución Alemana " es la obra más importante de la prime - ra postguerra mundial", toda vez que en ella se plasma - ron los ideales de una democracia social y muchos de - los anhelos de los trabajadores.

La segunda teoría, tiene su fundamento en - la Constitución Mexicana y es la que sustenta exclusi -

vamente el Maestro Alberto Trueba Urbina.

La Constitución de 1917 promulgada en Querétaro, y que fué anterior a la Constitución alemana - de Weimar de 1919, fué la primera en el mundo en consignar su derecho social positivo no sólo para proteger a los económicamente débiles, sino para proteger y reivindicar a los campesinos en el artículo 27, devolviéndolos la tierra que les pertenecía, y a los trabajadores en el Art. 123 para devolverles también la - - plusvalía proveniente de la explotación secular del trabajo humano, entregándoles a cambio los bienes de producción, conduciendo esto inexorablemente a la socialización de la tierra, del capital, del trabajo, del pensamiento y de la vida misma.

"Esta es la Teoría Jurídica y Social del - artículo 123, que debe ser materializada por medio de la legislación gradual, de la administración y de la - jurisdicción social, pues de no conseguirse a través - de la evolución progresiva no habrá otro remedio que - la revolución proletaria". (9)

Personalmente, nos adherimos a la teoría - sostenida por el maestro Alberto Trueba Urbina toda - vez que, como se ha visto ya, nuestra Constitución Política de 1917 es pionera dentro de los demás del mundo y merece por ello unánime reconocimiento.

d) La Seguridad Social como una rama del - Derecho Social.

(9) Trueba Urbina, Alberto, ob. cit. pág. 153

Es el Derecho Social, como ya lo vimos anteriormente, norma fundamental en los artículos 27 y - 123 de la Constitución Mexicana, toda vez que en el — primer artículo establece derechos a favor del campesino para recuperar la tierra, ordenando el fraccionamiento de los latifundios e imponiendo a la propiedad — privada las modalidades que dicte el interés general, — y en el artículo 123 se convierte en derecho del trabajo a través de estatutos, preceptos o normas protectoras y reivindicadoras para los trabajadores exclusivamente, constituyendo esto el contenido del derecho del trabajo y del derecho agrario como ramas del derecho — social. Por tanto, nuestras normas constitucionales — del trabajo y laborales no son simplemente proteccionistas y equilibradoras o niveladoras en función de la socialización del derecho, sino reivindicatorias de — las clases económicamente débiles para el mejoramiento de sus condiciones económicas, la obtención de su dignidad como personas y para la reivindicación de sus de rechos en el porvenir, que significa recuperar la plus valía originada por la explotación del trabajo, median te la socialización del capital por la vía de la evolu ción gradual o de la revolución proletaria, máxime que tales derechos por su propia naturaleza son imprescrip tibles. Es por esto que la Teoría Integral del maes tro Trueba Urbina está por encima del pensamiento de — los juristas extranjeros y de los nacionales que lo si guen, pues no tomaron en cuenta la finalidad reivindicatoria de nuestras disciplinas sociales del trabajo y agrarias.

G. Levasseur, maestro de la Universidad de Lille, separa el derecho del trabajo del marco del derecho público y del derecho privado, ya que el derecho

contiene tanto una finalidad económica como una finali  
dad social y ética, al evitar que el trabajo humano -  
sea considerado como mercancía.

El derecho del trabajo, dice Levasseur, es el principio de una nueva organización de las relaciones sociales, manifestándose esta novedad en dos direc  
ciones: de un lado, sus principios influyen en la vida de la sociedad y del derecho: en la función de la propiedad, en la fuerza del contrato y en la idea de la responsabilidad civil, y por otra parte, su idea se ex  
pande constantemente: el aseguramiento a la persona humana de una existencia decorosa se universaliza y — desborda sus límites en un tránsito hacia la seguridad social, que ha llegado a ser la hermana gemela del derecho del trabajo.

Por otra parte, es la Seguridad Social una medida técnica en la política económica cuyo objetivo, por lo menos en los países subdesarrollados, debe ser al lograr una justa y equitativa distribución de la ri  
queza, y así elevar mediante el sistema de prestaciones el nivel de vida de las clases sociales de bajos - ingresos y, por ende, generar una mayor capacidad productiva de la población.

De lo anteriormente señalado se infiere la estrecha relación que existe entre la Seguridad Social como una rama del Derecho Social, ya que aquella es — posterior a la aparición del Derecho Social, y surge - como una consecuencia de éste.

Consecuentemente el Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo un organismo público descentralizado en materia administrativa, es también un Instituto de previsión social toda vez que la previsión social de los trabajadores es punto de partida de la Seguridad Social tiene una finalidad protectora del trabajador humano, complementando así las leyes laborales que también lo protegen, pues la previsión social se encarga tan sólo de tutelar a los trabajadores frente a los infortunios del trabajo. El Seguro Social no realiza una función de equilibrio, sino que desempeña una función social de protección y reivindicación exclusiva de los trabajadores.

CAPITULO II

**CAPITULO UU.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**

- a) **Definición y elementos del Seguro Social.**
- b) **Los principios fundamentales del Seguro Social.**
- c) **Las fuentes del Seguro Social.**
- d) **El Instituto Mexicano del Seguro Social y su fundamento.**



## C A P I T U L O    I I

El Instituto Mexicano del Seguro Social.

a).- Definición y elementos del Seguro Social

Entre las diversas definiciones que se han dado del Seguro Social podemos ennumerar las siguientes:

Umberto Borsi y Ferruccio Pergolesi, dan esta definición: "Con el nombre de Seguridad Social se acostumbra designar a las providencias o previsiones impuestas en la actualidad por la ley, con las cuales y siguiendo las formas del instituto del seguro privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado (que es siempre una persona para la cual el trabajo constituye la fuente única y principal de subsistencia) queda éste garantizado contra los acontecimientos que disminuyen o suprimen la capacidad de trabajo, mediante la prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen".(10)

De la anterior definición se deduca que los elementos del Seguro Social son:

---

(10) Umberto Borsi y Ferruccio Pergolesi, tratado Distrito del Trabajo. De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, T. II, Ed. Porrúa, S.A. México, - 1969, Pág. 191.

a).- El Seguro Social sigue las formas del seguro privado, pero y aún cuando la definición no lo dice, difieren las instituciones en su esencia.

b).- El Seguro Social protege a la clase trabajadora y concretamente a las personas para las cuales el trabajo es la fuente fundamental de subsistencia.

c).- El Seguro Social garantiza a los traba--jadores contra los acontecimientos susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo.

d).- El Seguro Social supone cuotas reducidas.

e).- El Seguro Social proporciona el socorro adecuado, en el supuesto de la realiza--ción de los riesgos que cubre.

f).- Por último, el Seguro Social está impuesto obligatoriamente por el Estado, al menos en la actualidad.

Daniel Antokoletz, define al Seguro Social -- por su objeto del a siguiente manera: "El Seguro Social tiene por objeto proteger a los empleados u obreros y - sus familias contra la interrupción temporal o cesación definitiva del trabajo a consecuencia de accidente, enfermedad, maternidad, paro forzoso, invalidez, vejez o-

muerte". (11)

Miguel Hernandez Márquez, después de citar un estudio de Severino. Azanar, nos dá los siguientes elementos del Seguro Social.

A).- La ausencia total de lucro y tener como beneficiarios exclusivamente a los económicamente débiles.

B).- Tener como fundamento de sus prestaciones no la necesidad sola, sino la necesidad mas, el trabajo asalariado o autónomo.

C).- Dar al a garantía de la indemnización -- por el siniestro, una seguridad seria, merced a la técnica actuarial del Seguro.

D).- En los Seguros Sanitarios buscar la salud, no como fin sino como medio para devolver al asegurado que la perdió, la capacidad de trabajo.

E).- Ser creación del Estado y administrarlo -- el directamente por organos de su administración, o -- indirectamente por un organismo técnico, pero autónomo,

---

(11) Antokoletz, Daniel, Tratado de legislación del trabajo y Previsión Social. De la Cueva, Mario. op. - cit. pág. 141.

o por una corporación donde ésta sea una institución de derecho público.

En la doctrina mexicana Gustavo Arce Cano dá-la siguiente definición.

"El Seguro Social es el instrumento jurídico- del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que paguen - los patronos, los trabajadores y el Estado, o sólo algu no de estos, a entregar al asegurado o beneficiarios, - que deben ser económicamente débiles, una pensión o sub sidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesio nales o siniestros de carácter social". (12)

Arce Cano señala como elementos de la institu ción: los siguientes:

a).- Los asegurados deben pertenecer a la cla se económicamente débil, aunque no vivan de un salario- o de un sueldo. Los asegurados no tienen que ser forzo samente trabajadores.

b).- Los asegurados y personas ajenas a ellos cubren las primas que forman el fondo del cual se han- de pagar las pensiones o subsidios. Las personas aje---

---

(12) Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales en México De la Cueva, Mario, op. cit. pág 191.

nas son los patronos y el Estado.

c).- El Seguro Social es una institución creada para los fines de la política social y para prestar un servicio público. No persigue fines lucrativos.

d).- Los asegurados o beneficiarios tienen -- derecho a los subsidios, es decir, pueden reclamar y -- exigir las pensiones que no son otorgadas graciosamente.

e).- Es una institución de derecho administrativo del trabajo.

Las prestaciones otorgadas por el Seguro Social son un derecho de los beneficiarios, los cuales -- pueden reclamar dichas prestaciones, esto es lo que diferencia al Seguro Social de la Asistencia y Beneficencia Públicas, es por esta característica que en estas -- últimas instituciones falta la acción del beneficiario, esto es que constituya una actividad y aún un deber del Estado, pudiéndole criticarsele por faltar a sus deberes, pero no puede exigirse ante los Tribunales el cumplimiento de dicha obligación. Por otra parte en la -- Asistencia y Beneficencia Públicas, estas determinan el monto de las prestaciones en tanto que en el Seguro Social estas están determinadas por la Ley y deben de cumplirse íntegra y puntualmente.

El maestro Mario de la Cueva, sintetiza los elementos del Seguro Social en la siguiente forma:

"El Seguro Social es la parte de la prevención social obligatoria que bajo la administración o vigilancia del Estado, tiende a prevenir o compensar a los trabajadores por la pérdida o disminución de su capacidad de ganancia, como resultado de la realización de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos" (13)

Por otra parte la Ley del Seguro Social promulgada el 26 de febrero de 1973, establece en su artículo 2o.

"La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

b).- Los Principios Fundamentales del Seguro-Social.

I,- Las Finalidades del Seguro Social.

La Organización del Seguro Social está sujeta a ciertos principios fundamentales que son diferentes -

---

(13) De la Cueva, Mario, op. cit. pág 143.

de una legislación a otra por ejemplo las leyes de dos Estados pueden diferir en cuanto a la extensión del Seguro, o en cuanto a las características de las prestaciones otorgadas.

Habiendo nacido el Seguro Social como una copia del Seguro privado, no obstante tener una finalidad distinta.

En sus orígenes, el Seguro Social al igual que el Seguro Privado servía para reparar en el asegurado, las consecuencias de un riesgo sufrido, comprendiendo estas prestaciones, atención médica y farmacéutica, y pago de indemnizaciones; posteriormente lo que se trató fué de disminuir los riesgos profesionales mediante una buena educación y la adopción de máximas medidas de seguridad a fin de evitar la frecuencia con que se realizaban estos riesgos, es decir, la prevención y reparación de los riesgos se agregó a los dos propósitos que hasta entonces había perseguido el Seguro Social.

Es decir, la diferencia entre el Seguro privado y el Seguro Social estriba en que en el primero lo que se busca es cubrir los posibles daños de un siniestro, el Seguro Social por su naturaleza y fines esencialmente humanos pretende evitar los riesgos, reparar sus consecuencias y solamente como último recurso, cubrir una indemnización que compense el daño sufrido. -- La nueva idea del Seguro Social quedó plasmada en el artículo 31 de la Carta Internacional Americana de Garan-

tías Sociales, aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, de Bogoyá, 1948, y a la letra dice:

"El Seguro Social obligatorio está orientado a la realización de los objetivos siguientes:

a).- Organizar la prevención de los riesgos - cuya realización priva al trabajador de su capacidad de ganacia y de sus medios de subsistencia.

b).- Restablecer lo más rápida y completamente posible la capacidad de ganacia, perdida o reducida como consecuencia de enfermedad o accidente.

c).- Procurar los medios de existencia en caso de cesación o interrupción de la actividad profesional como consecuencia de enfermedad o accidente, maternidad, de invalidez temporal o permanente, de cesantía de vejez o de muerte prematura del jefe de la familia".

El fin del Seguro Social, es asegurar al hombre que trabaja el máximo de seguridad en su existencia, y la garantía de un nivel decoroso de vida.



## II.- La Extensión del Seguro Social.

En sus orígenes la Institución del Seguro Social fué aplicada a los trabajadores, o sea a las personas sujetas a una relación de trabajo. En la época --- actual se tiende a la ampliación del Seguro Social a --- fin de proteger a las clases económicamente débiles.

El principio base de nuestro estatuto señala- que el hombre que trabaja en beneficio de la sociedad - tiene derecho a conducir una existencia digna, pero el- trabajo no presupone una relación de subordinación, hay personas que trabajan independientemente sin que haya - necesidad de una subordinación y esta actividad también beneficia a la sociedad, sin que naturalmente esta acti- vidad excluya al beneficio personal de quien la desem- peña, beneficio que también existe en el trabajo subor- dinado, pero de la misma manera que la Sociedad, el Es- tado y el Derecho tienen la obligación de asegurar al - trabajador asalariado, el presente y el futuro de dicho trabajador, así también la Sociedad, el Estado y el De- recho, tienen la obligación de asegurar el presente y - el futuro del trabajador libre, pero únicamente al tra- bajador libre económicamente débil, pues los trabajado- res libres económicamente fuertes tienen en su misma --- fuerza, la garantía de su presente y de su futuro.

El mundo de la postguerra busca la seguridad- de sus hombres y el fundamento de esta búsqueda es la - necesidad humana, la cual debe satisfacerse donde quie-

ra que se encuentre, a efecto de que el Seguro Social - tome las máximas medidas de seguridad con el fin de prevenir los riesgos profesionales, estas medidas deben ir dirigidas a toda la población. Por último los trabajadores libres económicamente débiles frecuentemente han sido trabajadores subordinados para tornar a ser libres tiempo después por lo que si el Seguro Social se limita a los trabajadores subordinados, se perderían derechos adquiridos durante años o vivirían en períodos de de---samparo.

La Ley del Seguro Social de 1973, señala textualmente en su exposición de motivos:

"Extensión de la Seguridad Social".

"Se extienden los beneficios del régimen obligatorio, que en la Ley de 1943 comprendió básicamente a los trabajadores asalariados, a otros grupos protegidos aún por la ley vigente, con el objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos económicamente activos".

La Ley Federal del Trabajo considera a los - trabajadores a domicilio como asalariados y en esta iniciativa se les incorpora como sujetos de aseguramiento, sin requerirse la previa expedición de un Decreto, según lo establece la Ley vigente.

A partir de 1945, en plan experimental, quedan incorporados al régimen los trabajadores agrícolas-asalariados, con los mismos derechos y prestaciones ya establecidos para los asegurados urbanos, pero sólo en una mínima parte se ha obtenido la protección de los campesinos debido a su dispersión demográfica y a las distintas condiciones de su trabajo y de su ingreso.

A fin de que pueda acelerarse la extensión de la seguridad social al campo y se incremente, así sea en forma gradual pero constante, el número de campesinos que disfruten de ella, la iniciativa faculta al Ejecutivo Federal para fijar, mediante decretos, las modalidades de aseguramiento que permiten una mejor distribución y un mayor aprovechamiento de recursos.

Se ratifican preceptos de la ley vigente al definir como sujetos de aseguramiento a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, pero se agrupan en forma mas detallada, tomando en cuenta sus distintas características en relación a los sistemas de cultivo y de crédito, así como otros factores que influyen en su rendimiento económico, para adoptar formas de seguro congruentes con estas peculiaridades".

### III.- Los Riesgos Objeto del Seguro Social.

La Ley del Seguro Social de 1973, adopta la terminología de Riesgo del Trabajo en substitución de -

la terminología tradicional de Accidentes de Trabajo y-Enfermedades Profesionales, y amplía el primer concepto no restringiéndolo a trabajadores subordinados a efecto de comprender a diversos sujetos de aseguramiento sobre la base de un riesgo socialmente creado, cuyas consecuencias una vez realizado éste, deben ser socialmente-compartidas. De esta manera al darse un siniestro, el-mecanismo de la solidaridad social auxilia y protege al ser humano afectado en su salud y en sus in resos, ya - sea un trabajador subordinado o independiente o bien un patrón individual.

El artículo 11 de la Ley vigente del Seguro - Social establece:

"Artículo 11.- El régimen obligatorio comprende los seguros de:

I.- Riesgos de trabajo.

II.- Enfermedades y maternidad.

III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada.

IV.- Guarderías para hijos de asegurados.

IV.- La Carga de las Cuotas".

Siendo la esencia del Seguro Social la distribución entre muchos de los riesgos individuales de cada

uno, Alfredo Manez lo define de la siguiente manera, diciendo que "un gran número de existencias económicas - amenazadas por peligros análogos se organizan para atender mutuamente es posibles necesidades tasables y fortuitas de dinero". (14) Por tanto las cuotas o primas que deben pagar los asegurados es el método para la distribución entre muchos de los riesgos individuales.

Y toda vez que el sistema del Seguro Social - se sustenta económicamente en las cuotas y contribuciones que cubre los patrones y otros sujetos obligados, - los asegurados y el Estado, reviste particular importancia toda la regulación que se establezca en esta materia, toda vez que la Institución está obligada a conservar el equilibrio financiero en todas sus ramas de seguro en operación.

La dinámica de in resos y cotizaciones es la fórmula más apropiada en los seguros sociales y es también la base de toda proyección futura. De aquí la importancia de mantener una permanente correspondencia entre los salarios e ingresos de los asegurados, y las cotizaciones a que están obligados junto con los patrones. La presente ley determina que tanto para el pago de las cuotas como para el reconocimiento de derechos y el otorgamiento de las prestaciones en dinero, el salario es la base de cotización. En consecuencia para lograr una mejor recaudación en beneficio de los propios traba

---

(14) Manez, Alfredo, Teoría General del Seguro. de la - Cueva, Mario, op. cit. pág. 201.

jadores, cuyas prestaciones económicas están en relación con aquélla, se precisa con claridad cuáles son los elementos que la integran.

Los sistemas más generalizados a la fecha, a efecto de determinar a cargo de quien están las cuotas, son la obligación a cargo de trabajadores y patrones y la obligación tripartita, con la sola excepción del seguro por riesgos profesionales, que es a cargo exclusivo de los patrones. Siendo la empresa moderna una institución en la cual tienen derechos el capital y el trabajo, los derechos conquistados por el trabajador no consisten exclusivamente en la percepción del salario diario sino también en obtener de la empresa la seguridad de su existencia, presente y futura, por lo que la aportación de los patrones debe entrar en los gastos generales de la empresa. No menos importante es subrayar que la participación del Estado en su tarea de ayudar a sus miembros es la obligación que pesa sobre la sociedad, siendo de beneficio social el trabajo libre o subordinado. Por tanto, la Sociedad debe sufragar en parte los gastos erogados con motivos de los riesgos a que están expuestos los trabajadores, justificando así la intervención del Estado en la administración y vigilancia del Seguro Social.

Finalmente, a efecto de justificar el derecho de los trabajadores en la administración del Seguro es útil la aportación económica hecha por los trabajadores, pudiendo considerar así a la Institución como cosa propia y alejando de esta manera el pensamiento de que es

un acto de beneficencia; habría que señalar que el artículo 42 de la Ley vigente del Seguro Social establece que corresponde al patrón pagar íntegramente la cuota - señalada para los trabajadores en los casos en que éstos perciban como cuota diaria el salario mínimo.

#### V.- Los Salarios.

El monto de los salarios que perciban los trabajadores es la base para determinar las cuotas que deberán ser pagadas por los trabajadores, y los patrones, por lo que en consecuencia, las cuotas son variables, — de acuerdo al monto de los mismos salarios, influyendo también el monto de los salarios en las pensiones, que en caso, deban recibir los trabajadores. La Ley del Seguro Social de 1973 en su artículo 32 señala: Para los efectos de esta Ley el salario base de cotización se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y — cualquier otro cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios; no se tomarán en cuenta — dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

a).- Los instrumentos de trabajo, tales como herramientas, ropa y otros similares.

b).- El ahorro cuando se integre con un depósito de cantidad semanal o mensual igual del trabajador y de la empresa; y las cantidades otorgadas por el-

patrón para fines sociales o sindicales.

c).- Las aportaciones al Instituto del Fondo-Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y las participaciones en las utilidades de las empresas.

d).- La alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, así como las despensas.

e).- Los premios por asistencia; y

f).- Los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este tipo de servicios esté u pactado en forma de tiempo fijo.

Por otra parte, fijó la Ley una escala progresiva, basada en el monto de los salarios; éstos quedauron divididos en once grupos, que van del grupo "K" al grupo "W".

#### VI.- Las Prestaciones.-

El Seguro Social procura la prevención y reparación de los riesgos a que están expuestos los trabajaudores y que puedan significar la reducción o pérdida de su capacidad de trabajo, y de ganacia.

Carlos González Posada nos dice que "Se conoce con el nombre de prestaciones, los servicios y sumi-



nistros que debe prestar el Seguro Social en beneficio de los trabajadores" (15). Este autor dividió estas -- prestaciones en dos grupos, prestaciones preventivas y prestaciones reparadoras, las cuales procuran la prevención de los riesgos y sus consecuencias. Gabriel Bonilla, adoptó la anterior clasificación en su obra "Teoría o del Seguro Social".

Habiéndose iniciado el Seguro Social con las prestaciones reparadoras, fué necesario que transcurriera el tiempo a efecto de que se comprendiera que antes de buscar la reparación de un riesgo es necesario ante todo evitarlo por lo que actualmente el Instituto Mexicano del Seguro Social dicta las medidas de seguridad que deben adoptar las empresas. Las prestaciones reparadoras son clasificadas por Bonilla, en prestaciones en especie y prestaciones en efectivo, pudiendo reducirse estas prestaciones a cinco, correspondiendo cuatro al primer grupo y una al segundo; el artículo 63 de la Ley vigente del Seguro Social literalmente dice:

"Artículo 63.- El asegurado que sufra un riesgo de trabajo, tiene derecho a las siguientes prestaciones en especie:

I.- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica:

II.- Servicio de hospitalización;

---

(15) González Posada. Carlos, El Régimen de los Seguros Sociales. De la Cueva, Mario, op.cit. pág. 204.

III.- Aparatos de prótesis y ortopedia; y

IV.- Rehabilitación".

a).- La primera prestación es la asistencia médica y el suministro de material de curación en la cual se destacan dos elementos fundamentales: En primer término que la atención médica que se imparte en el Instituto Mexicano del Seguro Social es igual para absolutamente todos los trabajadores sin importar el monto de su salario, esto obedece al sentido humanitario de la Institución y del Derecho del Trabajo, ya que el dolor físico ataca a todos los hombres por igual sin importar su condición económica. En segundo término, la prestación es ilimitada, es decir su único límite es la necesidad del hombre víctima de un accidente o enfermedad.

b).- La segunda prestación es el servicio de hospitalización, servicio del cual disfruta el trabajador y beneficiarios, sin tener necesidad de erogar un sólo centavo, esto indiscutiblemente beneficia a las clases económicamente débiles, y aún cuando debido a los malos servicios que, en su caso, el Instituto impartiera a algún enfermo, este tiene derecho a acudir a servicios médicos particulares, incluyendo hospitalización, y pedir al Instituto el reintegro de gastos médicos erogados en atención particular; el Instituto una vez comprobado que no se atendió debidamente al asegurado, por las fallas que tiene no en cuanto a su organización, sino en cuanto a que en la prestación de servicios interviene toda clase de gente, susceptible de co-

meter errores, tiene la obligación de reintegrar y reintegrar los gastos antes mencionados.

c).- La tercera prestación consiste en devolver al trabajador su capacidad de trabajo y de ganancia, es decir que la curación de un enfermo no se debe limitar solamente a devolverle la salud, debiendo extenderse a su readaptación o reeducación profesional y al suministro de miembros artificiales cinemáticos.

d).- La cuarta prestación la constituya la — rehabilitación para lo cual el Instituto cuenta con todas las instalaciones necesarias a efecto de que sus enfermos inválidos recobren la totalidad o parte de sus capacidades. Todos estos servicios se otorgan al trabajador como un servicio social al cual tienen derecho y además lo pueden exigir.

Por lo que hace a las prestaciones en efectivo consisten en las pensiones que deben pagarse al trabajador o a sus beneficiarios.

Las indemnizaciones otorgadas al trabajador o a sus deudos, pueden ser o una cantidad global o una — renta vitalicia o por cierto tiempo.

La previsión social y el Seguro Social, constituyen un derecho de los trabajadores, esto es lo que los distingue de la asistencia y beneficencia pública, — es por esto que los asegurados tienen derecho a las —

prestaciones que señala la Ley, debido a esto el monto de las prestaciones está fijado en la Ley, en tanto en la Asistencia y Beneficencia Pública el monto de las -- prestaciones queda al arbitrio de la Autoridad a quien -- está encomendado el servicio.

El Seguro Social en sus inicios, no fué siempre una unidad, ya que en algún tiempo se pensó en crear diversas ramas autónomas, en especial sostuvieron algunos sectores que debía organizarse el seguro de riesgos profesionales con independencia de los demás, no obstante la Ley Mexicana, siguiendo una marcada tendencia universal adoptó el sistema de la unidad de seguro social, a efecto de justificar esto se exponen las siguientes -- ideas: El Derecho del Trabajo es una unidad y su finalidad es proteger al hombre en todos los aspectos y circunstancias, por lo que la unidad de sus instituciones -- es un imperativo que deriva de su naturaleza. Un régimen de seguridad social debe proteger al hombre contra los distintos riesgos y es indudable que cumpliera mejor su misión si está bajo una dirección unitaria. La prevención de los riesgos reclama unidad, pues las mismas medidas que sirven para evitar las enfermedades profesionales sirven para evitar las enfermedades ordinarias, como son la higiene y salubridad en los centros de trabajo y la educación de los trabajadores; sería -- inconveniente una duplicidad de servicios, ya que solo se conseguiría un aumento innecesario de los gastos. -- Por lo que hace a la atención médica, debe ser también unitaria a efecto de evitar por incosteables la duplici

dad de la atención médica, debiendo ser el mismo Instituto quien otorgue las pensiones y subsidios correspondientes a efecto de otorgar una ayuda rápida y efectiva al trabajador.

c).- Las Fuentes del Seguro Social.

En Derecho Mexicano se señalan como Fuentes del Seguro Social a la Ley y a los contratos colectivos de trabajo. Gabriel Bonilla Marín, (16) explica que en el seguro privado, la norma jurídica principal es el contrato y que en el Seguro Social la fuente jurídica es la ley, complementada por disposiciones de carácter reglamentario dictadas por la Administración Pública.

Toda vez que el Seguro Social constituye un servicio público, y se cumple por una institución pública organizada por el Estado y, consecuentemente por la Ley, es por esto que la Ley es la fuente fundamental del Seguro Social, es ésta quien determina las obligaciones de los trabajadores, de los patronos y del propio Estado, el campo de aplicación del seguro social, el funcionamiento del servicio y las prestaciones en favor de los trabajadores. Es una ley de orden público, que debe siempre cumplirse.

El Derecho del Trabajo, en sus aspectos legales, constituye un mínimo de prestaciones a favor del trabajador; el Estado se obliga a asegurar y garantizar

---

(16) Teoría del Seguro Social. De la Cueva, Mario op. cit. pág. 206.

el cumplimiento de esas prestaciones a favor del trabajador, no obstante la función de las restantes fuentes formales del Derecho del Trabajo, es mejorar las condiciones de vida de los obreros. Trabajadores y patronos, pueden poner a cargo de estos últimos, nuevas prestaciones, a efecto de otorgar mejores servicios a los asegurados, no obstante los principios del Seguro Social no podrán modificarse para imponer mayores obligaciones al Estado.

Por tanto, es posible que los trabajadores y los empresarios acuerden entre sí que las cuotas del Seguro Social o parte de ellas, se paguen exclusivamente por el patrón y puede también convenirse que se otorguen mejores prestaciones al trabajador, en el primer supuesto, nada cambia en el funcionamiento del Seguro Social, solamente ocurrirá que los patronos en lugar de descontar al trabajador la cuota del Seguro Social, que les corresponda pagar, deberá ser pagada por los patronos íntegramente, en el segundo, en cambio, el Instituto del Seguro Social deberá otorgar mejores prestaciones, por lo que los patronos deberán aportar una cuota adicional, dependiendo el cumplimiento de esta hipótesis de la legislación positiva; la ley puede admitir seguros adicionales o complementarios, pero podría rechazarlos, en cuyo caso la única solución sería contratarlos con otras empresas o dejar las mejores prestaciones a cargo del patrón. Aquí transcribimos literalmente los artículos 28 y 29 de la Ley vigente a efecto de ilustrar lo anteriormente dicho:

"Artículo 28.- Cuando los contratos colectivos concedan prestaciones inferiores a las otorgadas -- por esta Ley, el patrón pagará al Instituto todos los -- aportes proporcionales a las prestaciones contractuales. Para satisfacer las diferencias entre éstas últimas y -- las establecidas por la Ley, las partes cubrirán las -- cuotas correspondientes.

Si en los contratos colectivos se pactan prestaciones iguales a las establecidas por esta Ley, el -- patrón pagará al Instituto íntegramente las cuotas obrero -- patronales.

En los casos en que los contratos colectivos -- consignen prestaciones superiores a las que concede esta Ley, se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior hasta la igualdad de prestaciones, y respecto de las ex -- cedentes, el patrón, quedará obligada a cumplirlas. -- Tratándose de prestaciones económicas el patrón podrá -- contratar con el Instituto los seguros adicionales correspondientes en los términos del Título Tercero de esta Ley.

El Instituto mediante estudio técnico jurídico de los contratos colectivos de trabajo, oyendo previamente a los interesados, hará la valuación actuarial de las prestaciones contractuales, comparándolas individualmente con las de la Ley, para elaborar las tablas -- de distribución de cuotas que corresponda".

"Artículo 29.- Los patronos tendrán derecho a descontar del importe de las prestaciones contractuales que deben cubrir directamente, las cuantías correspondientes a las prestaciones de la misma naturaleza otorgadas por el Instituto".



d).- El Instituto Mexicano del Seguro Social y su funcionamiento.

La realización de los fines del Seguro Social está encomendada al Instituto Mexicano del Seguro Social, que es un organismo público descentralizado.

Constituyendo la previsión social un deber -- del Estado y de los empresarios, se derivan de ésta una suma de servicios públicos, entre ellos el Seguro Social. La exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, de 1949 señaló; "El Seguro Social constituye un -- servicio público. De conformidad con el criterio sustentado por los tratadistas del derecho administrativo, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento de -- be ser regulado, asegurado y controlado por los gober-- nantes, por ser indispensable para la realización y de-- desarrollamiento de la interdependencia social y por que, además es de tal naturaleza que no puede ser completa-- mente eficaz sino mediante la intervención del Estado".

El anterior concepto de servicio público es -- el que señala León Duguit. (17).

A efecto de complementar el Estado su obliga-- ción de vigilar el desarrollo y cumplimiento de los ser-- vicios públicos, puede éste actuar en dos formas princi-- palmente, ya sea mediante organos centralizados o por --

---

(17) *Traité de Droit Constitutionnel*. De la Cueva, Mario  
op. cit. pág. 208.

medio de organos descentralizados. Gabino Fraga sostiene que la descentralización consiste "en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la Administración Central una relación que no es la de jerarquía" (18) atención a lo anteriormente expresado se puede deducir que en la descentralización, los funcionarios y empleados que la integran actúan autonomamente la voluntad de la ley, en tanto en la centralización actúa la voluntad de la Ley por mediación del Estado.

Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social una Institución de servicio público descentralizado — creada por la ley, en la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1949 se dijo: " Para la organización y administración del sistema se crea una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social". Se encomendó la gestación del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran: 1) Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización; 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, que estarán seguros de que, con los -

---

(18) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México.

mismos, se incrementará el servicio a que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos; 4) Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto — del servicio".

Actualmente el Instituto tiene un carácter de organismo fiscal autónomo en atención a los artículos - 267, 268 y 269 de la presente Ley, que a continuación - se transcriben:

"Artículos 267.- El pago de las cuotas, los - recargos y los capitales constitutivos, tiene el carácter de fiscal",

"Artículo 268.- Para los efectos del artículo anterior, el Instituto tiene el carácter de organismo - fiscal autónomo, con facultades para determinar los créditos y las bases para su liquidación, así como para — fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, — de conformidad con la presente Ley y sus disposiciones - reglamentarias".

"Artículo 269.- En los casos de concursos u - otros procedimientos, en los que se discuta prelación - de créditos, los del Instituto tendrán la misma prefe— rencia que los fiscales, en los términos del Código Fis— cal de la Federación".

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como finalidad prestar el servicio público de los seguros sociales pero para poder prestarlo tiene que desarrollar diversas actividades, principalmente la organización de los mismos seguros sociales y la administración de los bienes destinados a su finalidad suprema. — En el artículo 240 de la Ley vigente se señalan las — principales funciones del Instituto y a continuación lo transcribimos literalmente.

"Artículo 240.— El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las atribuciones siguientes:

I.— Administrar las diversas ramas del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo — que se señala esta Ley;

II.— Recaudar las cuotas y percibir los demás — recursos del Instituto;

III.— Satisfacer las prestaciones que se esta — blecen en esta Ley;

IV.— Invertir los fondos de acuerdo con las — disposiciones de ésta Ley;

V.— Realizar toda clase de actos jurídicos — necesarios para cumplir sus finalidades;

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

VII.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas con finalidades similares;

VIII.- Organizar sus dependencias;

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

X.- Expedir sus reglamentos interiores; y

XI.- Las de más que le confieran ésta ley y sus reglamentos".

Siendo el Instituto Mexicano del Seguro Social una persona jurídica, actúa por conducto de sus órganos los cuales se enumeran en el artículo 246 de la Ley vigente y son:

I.- La Asamblea General;

II.- El Consejo Técnico;

### III.- La Comisión de Vigilancia; y

### IV.- La Dirección General

1) Siendo la autoridad suprema del Instituto la Asamblea General, ésta integrada por treinta miembros de los cuales diez serán designados por el Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones patronales; y diez por las organizaciones de trabajadores. Dichos miembros durarán en su cargo seis años y podrán ser reelectos. El Ejecutivo Federal es el encargado de establecer las bases para determinar las organizaciones de trabajadores y de patrones que deban intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General. La Asamblea General será presidida por el Director General y se reunirá una o dos veces al año en Asamblea Ordinaria, pudiendo reunirse extraordinariamente cuantas veces sea necesario, las funciones del Seguro Social consistirán en: Discutir anualmente para su aprobación o modificación, el estado de ingresos y egresos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia, debiendo conocer cada tres años la propia Asamblea General, para su aprobación o modificación el balance actual presentado por el Consejo Técnico, cada tres años se examinará la suficiencia de los recursos para las distintas ramas del Seguro Social.

La Asamblea General constituye una organización tripartita en donde están igualmente representados los factores que contribuyen al sostenimiento de la

## Institución.

II) El Consejo Técnico de acuerdo a lo señalado por el artículo 252 de la Ley vigente, será el representante legal y el administrador el Instituto, el cual estará integrado hasta por doce miembros, de los cuales cuatro de ellos serán designados por los representantes patronales en la Asamblea General, otros cuatro serán designados por los representantes de los trabajadores, y los cuatro restantes serán designados por los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes. Si el Ejecutivo Federal lo cree conveniente, puede disminuir a la mitad la representación estatal.

El Director General será siempre uno de los consejeros del Estado y presidirá el Consejo Técnico.— Finalmente la Asamblea General puede remover a los consejeros, a petición del sector que los hubiere propuesto o por causas justificadas.

Las funciones del Consejo Técnico, se enumeran en el artículo 253 que a la letra dice:

"Artículo 253.— El Consejo Técnico tendrá las atribuciones siguientes:

- 1.— Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo prevenido en esta Ley y sus reglamentos;

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

III.- Establecer y clasurar Delegaciones del Instituto;

IV.- Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria;

V.- Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General;

VI.- Expedir los Reglamentos Interiores que menciona la fracción X del artículo 240 de ésta Ley;

VII.- Conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar éstas facultades a las dependencias competentes;

VIII.- Nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados, en los términos de la fracción VII del Artículo 257 de ésta Ley;



IX.- Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y - autorizar la iniciación de servicios;

X.- Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de ésta Ley;

XI.- Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas;

XII.- Conceder a derechohabientes del régimen - en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y - económicas previstas por esta Ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo y equitativo;

XIII.- Autorizar, en la forma y términos que establezca el Reglamento relativo, a los Consejos Consultivos Delegacionales para ventilar y, en su caso, resolver, el recurso de inconformidad a que se refiere el - artículo 274; y

XIV.- Las de más que señalen esta Ley y sus reglamentos".

III) La Comisión de Vigilancia es designada por la Asamblea General y está compuesta por seis miembros,

a cuyo efecto los sectores representativos que constituyen la Asamblea, propondrán dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes durarán en su cargo seis años y podrán ser reelectos, pudiendo el Ejecutivo Federal disminuir a la mitad la representación estatal cuando así lo estime necesario. Se puede revocar el nombramiento de sus miembros si así lo solicitase el sector que los hubiese propuesto.

Las atribuciones de la Comisión de Vigilancia se enumeran en el artículo 25 de la Ley vigente, que a continuación lo transcribimos:

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

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

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

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

IV.- Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados-financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto estos le serán dados a conocer con la debida-oportunidad; y

V.- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General extraordinaria".

IV) El Director General, cuyo nombramiento corresponde al Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y capacidad técnica, solo podrá ser destituido por el Presidente de la República por causas graves y mediante una investigación, sus funciones estan previstas en el artículo 257 que a continuación se transcribe;

"Artículo 257.- El Director General tendrá -- las siguientes atribuciones:

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

II.- Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;

III.- Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para sustituir 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, el balance contable y el estado de ingresos y gastos;

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

VII.- Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253;

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

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

El artículo 258 de la Ley, otorga al Director General una importante facultad y es vetar las resoluciones del Consejo Técnico en los casos que fije el reglamento.

## CAPITULO III

CAPITULO III.- LA EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL AL-CAMPO.

- a) Antecedentes Históricos.
- b) El seguro obligatorio para los trabajadores del campo.
- c) Reglamento para el Seguro Social — obligatorio de los trabajadores del-campo.
- d) Las Reformas de diciembre de 1970.
- e) Evaluación de la extensión de la Seguridad Social al campo.
- f) La nueva Ley del Seguro Social
- g) Proyección social de la nueva Ley

### C A P I T U L O   I I I

La extensión de la seguridad social al campo.

a).- Antecedentes históricos.

Al realizar cualquier reseña histórica de la seguridad social en México, encontraremos que en los programas de los precursores de la Revolución Mexicana se señalaba ya la necesidad de implantar los seguros sociales en el país. Sin embargo, a pesar de que las masas populares de aquellos días no tuvieron una concepción precisa de los seguros sociales, podemos afirmar que la institución constituía ya una aspiración y auténtico anhelo de la clase trabajadora.

Tan justas aspiraciones fueron recogidas por el Constituyente de Querétaro en 1916 y 1917, y plasmadas en la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución, que a la letra decía: "...Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión social".

La redacción del texto Constitucional no permitía la formación de una ley eficaz y práctica, pues limitaba la acción, tanto del gobierno federal como la

de los diferentes Estados de la Federación, dedicándolos a fomentar la organización de las llamadas cajas de seguros populares. Ese tal vez haya sido el motivo por el cual no tuvieron éxito los diversos estudios y anteproyectos de iniciativas de ley para crear el seguro social en México, realizados durante los gobiernos del General Alvaro Obregón y después del General Plutarco Elías Calles.

Evidentemente que la limitación constitucional que representaba el texto original, constituía un obstáculo insalvable como para superarlo a través de la redacción de una Ley. La aspiración de la clase trabajadora consagrada en la Constitución no podía demorar en ser una auténtica realidad, y fué así como durante el gobierno del Lic. Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión consideró y aprobó la reforma a la citada fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, la cual fué publicada en el Diario Oficial el 6 de septiembre de 1929. La reforma constitucional mencionada, rezaba así: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos".

La redacción de esta reforma presentaba dos ventajas sobre el texto original redactado por el Constituyente de Querétaro. La primera, en que se presenta así la redacción de una ley que respondiera a un auténtico concepto de la seguridad social, eliminando la



idea anacrónica de las eventualidades y de las pequeñas cajas de previsión, que fué un hecho histórico nacido en las propias agrupaciones de trabajadores, pero que evidentemente tenían un radio de acción muy limitado. La segunda ventaja de esta reforma constitucional, radicó en la federalización de la legislación sobre los seguros sociales.

Fué así como la reforma constitucional aprobada durante el gobierno del Lic. Emilio Portes Gil, creó el marco que permitiría la viabilidad para la transformación de los seguros sociales en México. Durante el gobierno del Gral. Lázaro Cárdenas, se realizaron nuevos estudios dentro de los lineamientos mencionados por la reforma constitucional; sin embargo, tales esfuerzos se enfrentaron a dos obstáculos para la elaboración de una ley que fuera, al mismo tiempo, práctica y eficaz. El primer obstáculo, lo representaba el hecho mismo de que la implantación de un seguro social, por lo novedoso del concepto en ese momento histórico, presentaba también un gran número de problemas de carácter técnico y de carácter legal, que requerían de una atención cuidadosa y que, por lo mismo, obligaba a dedicarse un tiempo de estudio que permitiera superar todas esas dificultades. El segundo obstáculo, era el derivado de la situación creada por la condición económica del país, en la que un gobierno de tipo popular, como el del Gral. Cárdenas, tenía que crear, por supuesto, una serie de enfrentamientos y de tensiones, tanto de orden interno como de orden externo, por lo cual el seguro social durante ese gobierno, no pudo encontrar --

el marco adecuado para su implantación legal.

Pero tal finalidad constituyó una de las metas del programa de gobierno del Gral. Manuel Avila Camacho. Durante su administración se llevó a cabo la implantación legal del seguro social, y así el 10 de diciembre de 1942, el Presidente Avila Camacho firmó la Iniciativa de Ley que se envió al Congreso de la Unión. El día 23 de ese mismo mes y año, la Cámara de Diputados aprobó, con dispensa de trámites, la Ley del Seguro Social. Igualmente, fué aprobada con dispensa de trámites en la Cámara de Senadores el día 29 de Diciembre, con lo que el 19 de enero de 1943 queda señalado como la fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la primera Ley del Seguro Social en México.

b).- El seguro obligatorio para los trabajadores del campo.

El seguro social se había desarrollado principalmente en los medios suburbanos; sin embargo, la acción inicial para implantar y desarrollar la institución en el campo, cuenta, entre sus antecedentes, el decreto que establece las modalidades del régimen para los trabajadores del campo en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, de 19 de agosto de 1954, publicado en el Diario Oficial el 27 de ese mismo mes y año, y el Reglamento del Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del campo de 18 de agosto de 1960 y los convenios que al amparo de la Ley y del propio decreto-

y reglamento, se celebraron con los agricultores de los Estados de Baja California, Colima, Chiapas, Chihuahua, Morelos, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Estos convenios permitieron incorporar al régimen del Seguro Social, a importantes núcleos del campo, y --- acumular una experiencia que serviría de base para la --- incorporación de nuevos sectores campesinos.

El mencionado Decreto de 19 de agosto de 1954, dispone que el seguro obligatorio para los trabajadores del campo, comprendería a todos aquellos que ejecutaran trabajos rurales propios y habituales de una empresa --- agrícola o ganadera, del Estado o mixta, ya fueran peones acasillados o no acasillados, trabajadores de tempo rada, eventuales, para obra determinada e miembros de --- las sociedades locales de crédito agrícola o de crédito ejidal. Se excluían de sus disposiciones, a los trabajadores de explotaciones rurales que ejecutaran labores de oficina, de transporte y de almacenamiento, así como los dedicados a la exposición y venta de productos.

En el artículo segundo de ese instrumento, se señalaba que para los fines de ese Decreto, se entendería como patrón rural, a todo el que realizara obras de explotación agrícola, ganaderá, forestal o mixta, traba jadores que recibieran salario en dinero, en especie o --- remuneraciones a destajo, cualesquiera que fuera el fun damento legal de dicha explotación rural. Por tanto, --- se consideraban como patrones rurales a los propieta--- rios ejidatarios, colonos, arrendatarios y aparceros --- que emplearan trabajadores en la forma mencionada.

La modalidad establecida en el Decreto, para el pago de las cuotas obrero-patronales, disponía que— cada año, durante los meses de enero y febrero, los patrones presentarían al Instituto para los fines mencionados, la información en que se manifestara el número de hectáreas, sujeta a cultivo del año a que se refería la manifestación, explicando claramente a que cultivos dedicarían esa superficie, y con base en esos datos, el Instituto formularía la liquidación, teniendo en cuenta, en primer lugar, el coeficiente aprobado para cada municipio o región agrícola, expresando el número de jornadas de trabajo que por hectárea requería el cultivo de que se tratara. En segundo lugar, el porcentaje de variación del mencionado coeficiente, por la naturaleza del riesgo que se empleaba en el cultivo, y en tercer lugar, se sujetaría el pago de cuotas a una tabla por grupos de salarios, Estos ingresos variaban desde las diez hasta los veintidos pesos diarios.

En materia de servicios, se disponía que éstos se proporcionarían de acuerdo con el reglamento especial que al efecto expidiera el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, teniendo en cuenta las circunstancias de la región, tanto de orden técnico como de orden económico.

c).— Reglamento para el seguro social obligatorio de los trabajadores del campo.

El 18 de agosto de 1960, apareció publicado -

en el Diario Oficial, el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. En este reglamento se señala, en sus considerandos, que el - Ejedutivo Federal, en su firme propósito de propiciar y fortalecer los medios que contribuyan más eficazmente a elevar el nivel de vida de los trabajadores del campo, - estimaba que había necesidad necesidad de reestructurar el seguro social obligatorio que se impartía a ese grupo social, y de crear las facilidades que requiere la - continuada extensión de los beneficios a los campesinos mexicanos.

Este reglamento considera, igualmente, que -- los problemas técnicos, administrativos y financieros - que se presentaban en la aplicación de un sistema de seguridad social en favor de los trabajadores del campo, - habían constituido otros tantos obstáculos para exten--der de inmediato y, de manera general, sus beneficios a la población campesina. Por consiguiente, se consideraba que los factores mencionados en la incorporación de los trabajadores del campo, se había establecido ya, en forma experimental en el decreto publicado en el Diario Oficial el 29 de agosto de 1954.

La experiencia obtenida por el Instituto Mexicano del Seguro Social en la aplicación de las disposiciones reglamentarias, orientó en la parte relativa al seguro del campo, las reformas a la Ley del Seguro So--cial que se llevaron a efecto por el Decreto del 30 de Diciembre de 1959, publicado en el Diario Oficial el -- 31 de ese mismo mes y año, y en consideración de esa --

experiencia, el Ejecutivo Federal estimó conveniente -- reunir, en un solo ordenamiento, las diversas disposiciones legales que normaban al seguro obligatorio para los trabajadores del campo.

Con la finalidad mencionada pero, además, con el objeto de superar las dificultades creadas con la -- clasificación que establecía la reglamentación anterior, con el propósito de modificar su terminología, para responder a la tendencia moderna de no considerar sino dos grandes núcleos de trabajadores agrícolas, o sea, los -- independientes y los dependientes, y para subdividir el último en asegurados comunes y trabajadores estacionales, el Reglamento de 1960 comprende los siguientes grupos: Los trabajadores asalariados del campo; los tra-- bajadores estacionales del campo, y los miembros de sociedades de crédito agrícola y de crédito ejidal.

El seguro de los trabajadores asalariados del campo, de acuerdo con el nuevo Reglamento, debería re-- girse por las disposiciones generales de la Ley. De esta manera, quedó reiterada la intención de incorporar a la legislación positiva, todas aquellas medidas que tendieran a mejorar las condiciones de vida de la pobla-- ción campesina y ya que se les había incorporado a la -- reforma agraria, a la atención técnica, al riego de las tierras, al crédito agrícola y al seguro agrícola, ha-- bía que sumarlas a los de seguridad social, protegiendo al campesino y a sus familiares.

Por otra parte, el nuevo reglamento tomaba en consideración las características de las labores que ejecutan los trabajadores estacionales del campo, dedicándoles disposiciones específicas que les otorga a ellos y a sus familiares derechohabientes, servicios médicos, farmacéuticos y hospitalarios, así como subsidios en dineros, para los casos de accidente de trabajo y otros riesgos determinados.

Por la índole de trabajo estacional, este reglamento disponía que el reglamento disponía que el Estado debía contribuir al costo de los servicios mediante la aportación equitativa de una cuota que se distribuía entre el propio Estado debía contribuir al costo de los servicios, mediante la aportación de una cuota que se distribuía entre el propio Estado y los patrones rurales, en todas las jurisdicciones en que se aplican las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos. En las jurisdicciones donde se fuera realizando la extensión del régimen de seguridad social, los patrones quedaban libertados de las obligaciones que les imponía la fracción II del artículo 197 de la Ley Federal del Trabajo, quedando el Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo de ellos.

La Ley Federal del Trabajo, ya derogada, señalaba en la fracción II del artículo mencionado una obligación especial del patrón en el trabajo del campo, consistente en proporcionar gratuitamente a todos los peones, asistencia médica, medicamentos y material de curación en los lugares donde fuera posible y, en caso contrario, las medicinas más indispensables para la curación de accidentes, enfermedades tropicales, tétanos,

picaduras de animales ponzoñosos y demás enfermedades - propias de la región, debiendo también, en estos casos, pagar medio sueldo. En las demás enfermedades, la antigua ley únicamente obligaba al patrón a proporcionar medicinas y médico, cuando fuere posible.

Por lo que hace al financiamiento de las prestaciones, el Reglamento que se comenta, en su artículo 20, dispone que para cubrir el costo de las prestaciones fijadas a los trabajadores estacionales del campo, los patrones rurales deberían pagar al Instituto la cantidad que se fijara periódicamente por jornada trabajada, y en el artículo 40. transitorio, se dispone que -- mientras no se fije una cuota con base en las experiencias que acumulara el Instituto, la cuota por jornada--trabajador sería de sesenta centavos. En cuanto a los trabajadores asalariados del campo, se dispone que mientras no se establecieran los procedimientos adecuados -- a las peculiaridades del empleo de esta categoría de -- trabajadores, en lo referente a la inscripción, cobro -- de cuotas, y otorgamiento de prestaciones médicas, se -- continuarán aplicando las cuotas vigentes en los reglamentos respectivos.

d).- Las Reformas de diciembre de 1970.

Las reformas de diciembre de 1970 a la Ley del Seguro Social, tuvieron como propósito fundamental ampliar los beneficios del Seguro Social en favor del sector campesino. Estas reformas permitieron considerar la necesidad de tomar en cuenta las particularidades --



económicas y sociales de los nuevos sujetos del aseguramiento. Indudablemente que las estructuras tradicionales del régimen del Seguro Social, requerían de modificaciones en su aplicación al medio rural que las hiciera operantes, y que permitieran proteger al mayor número de personas en los menores plazos. También es evidente que si bien los mecanismos implantados hasta antes de esta reforma resultaban adecuados para satisfacer las demandas de la población urbana, no ocurría así para el caso particular del campesinado. La adaptación del régimen de seguridad social al medio rural, tenía que hacerse aprovechando la experiencia adquirida por la propia institución y con el apoyo de nuevos programas que pudieran brindarle otras instituciones del gobierno, para lograr una mayor coordinación en los esfuerzos comunes, así como la máxima economía de los recursos.

Dada la urgencia de adoptar medidas que permitieran resolver gradualmente y según las necesidades específicas de cada región, toda la gama de problemas que planteaba y plantea la extensión de la seguridad social al campo, se consideró que resultaba socialmente más conveniente, proceder a la inmediata implantación de nuevos métodos o de métodos susceptibles de ser perfeccionados y reglamentados, pero conforme la experiencia lo fuera indicando.

En el caso de la población campesina amparada por el Seguro Social, por lo que hace a las contingencias cubiertas, se procedió a través de un mecanis-

mo de extensión paulatina, estudiando cada situación individual y concreta, de acuerdo con un procedimiento — que señalaba estudios previos y el dictámen del Instituto, para la incorporación al régimen, de acuerdo con las conveniencias y las posibilidades del momento. Es to es fácilmente observable en la extensión del Seguro-Social al campo, que se inicia en 1954, con reglamentos propios y para determinadas labores y funciones agrarias, pero que abre el camino para la general del 18 de agosto de 1960, con el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio para los trabajadores del campo que ya mencionamos.

Para determinar la extensión del seguro social al campo quedan distribuidos los asegurados en 3 grupos: Los trabajadores asalariados; los miembros de las sociedades de crédito agrícola y de crédito ejidal, y los ejidatarios pequeños agricultores que no pertenecen a las sociedades mencionadas. Por lo mismo, el primer grupo queda comprendido dentro del régimen ordinario del seguro social. En el caso del segundo grupo se fijan normas especiales de financiamiento, y para el tercer grupo, se establece una reglamentación especial, que es la que fijaría las condiciones de la incorporación, como ocurre en el caso del Decreto de 30 de Diciembre de 1959.

En cuanto a las ramas de enfermedades, maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte, su financiamiento se lleva a cabo mediante un mecanismo por el cual las sociedades ya mencionadas cubren el 50% de las

primas, y el Estado, por su parte, contribuye con el -- otro 50%. En el caso de los accidentes de trabajo y -- de enfermedades profesionales, la mecánica seguida radi-- ca, en cuanto al financiamiento, en que el gobierno fe-- deral contribuye con el 50% de la prima respectiva, -- siempre que se trate de ejidatarios o de pequeños pro-- pietarios de no más de 10 hectáreas de riego o su equi-- valente en otra clase de tierras, sean o no miembros de las cooperativas de producción y de las sociedades de -- crédito agrícola o de crédito ejidal, tal como lo dispo-- ne el Decreto de 30 de diciembre de 1965, publicado en el Diario Oficial el 31 de ese mismo mes y año.

Con posterioridad, y a efecto de lograr el -- aseguramiento de ejidatarios que no pertenecieran a las sociedades de crédito agrícola o de crédito ejidal, o -- para los trabajadores independientes del campo, en una-- acción de solidaridad, y para no gravar demasiado la -- aportación económica de este grupo de trabajadores y -- del Estado, se dispuso que se cargaría a la empresa ur-- bana un 13.5% de la contribución estatal, y que este -- porcentaje se destinaría al financiamiento de los traba-- jadores agrícolas que no tuvieran patrón. Esta dispo-- sición del 31 de diciembre de 1965, es básica para este grupo particular en este Decreto, ya que es un auténti-- co acto de solidaridad, pues un grupo de trabajadores -- se ve beneficiado con la contribución parcial de otro -- y de determinado sector de la población.

Una categoría de trabajadores, cuyo asegura-- miento se consideró diferido, fué el de los trabajado-- res eventuales y temporales. Se tomó en cuenta que el

trabajo intermitente, ya fuera de carácter agrícola o de carácter urbano, requiere de períodos de empleo prolongados para que pueda ser objeto de aseguramiento. Tal disposición es frecuente en las legislaciones de otros países, pero en el caso particular de México este período de empleo queda reducido casi a un mínimo, al disponer, en el reglamento de 24 de junio de 1960, que los trabajadores eventuales o temporales estarían sujetos al Seguro Social obligatorio, siempre que hubieran prestado servicios durante 12 días hábiles o más en forma ininterrumpida o 30 días interrumpidos, en un bimestre y para un solo patrón.

En todas las disposiciones relativas a la extensión de la seguridad social en el campo, queda ya previsto el derecho a la atención médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, en caso de enfermedad de la esposa, o la concubina, así como para los hijos menores de 16 años, del asegurado, y también como ocurre en el caso del decreto relativo a la aplicación del seguro social a los ejidatarios de Yucatán, que se extiende al padre y a la madre cuando viven en el hogar del asegurado, así como a los pensionados y a sus familiares derechohabientes.

En todas estas disposiciones se observa, igualmente, que la esposa del asegurado y del pensionado o la concubina en su defecto, en las condiciones que se determinan en la atención médica, tiene derecho a la asistencia obstétrica necesaria, y en cuanto a la atención cubre también el régimen a los ascendientes que dependen económicamente del asegurado fallecido, siempre-

que no exista viuda, concubina o huérfanos con derecho a tal pensión. Por lo que se refiere a la edad límite para gozar la prestación médica, en todas las disposiciones observamos que se concede hasta los 16 años y -- hasta una edad no superior a 25, cuando el hijo no puede trabajar o está estudiando y la reforma prevee la -- contratación de seguros adicionales para que pueda prolongarse el cuidado de la salud hasta los 18 años, re-- nunciando a la mitad del financiamiento que implica el -- seguro adicional. Esta reforma está contenida en el -- Decreto de 30 de diciembre ya mencionado.

e).- Evaluación de la extensión de la seguridad social al campo.

Con la promulgación de la ley del Seguro Social de 1943, quedaron sentadas las bases para la extensión gradual del régimen del seguro social, que tendría como meta final la cobertura nacional. Sin embargo, -- como lo apuntamos con anterioridad esta Ley carecía de -- una apertura adecuada para su aplicación a los trabajadores rurales y a los trabajadores no asalariados de -- las ciudades, así como en favor de otras categorías par -- ticulares de trabajadores.

Pero además de las cortapizas que representaba la Ley original, obstáculos que por supuesto no eran insalvables y que se superaron, se perfilaban otros en la práctica que sí lo eran, como fueron particularmente los problemas financieros, en cuanto a la disponibilidad de suficientes recursos para llevar a cabo todas --

las tareas que debían realizarse; y se planteaban obstáculos de carácter administrativo, como eran los de contar con personal idóneo que coadyuvara a la consecución de los objetivos propuestos. También emergía el hecho de que se carecía de la infraestructura necesaria, pues no se contaba con las unidades de servicios médicos indispensables para los servicios necesarios; que se incluía de inmediato a los dependientes familiares; que se iniciaban las operaciones en los centros urbanos industriales; que se aplicaban desde un principio todas las contingencias señaladas en la ley, por lo que todo este cúmulo de obstáculos implicaron que el sistema se orientara francamente hacia una extensión gradual, tanto por lo que se refiere al volumen de la población amparada como a su cobertura geográfica.

Si bien se puede parecer, a primera vista, - que la extensión gradual del régimen de seguridad social al campo ha sido lenta a pesar de los factores limitativos que ya mencionaremos, no obstante, al observar todo el cuadro social y cultural que se planteaba para la extensión del régimen al campo, la evaluación no puede considerarse como lenta. Simplemente al observar la heterogeneidad de la fuerza de trabajo en el campo, resalta la diversidad de modalidades en el empleo, en que existen tantos trabajadores permanentes como estacionales; de temporada y eventuales, trabajadores familiares, independientes y semi dependientes; que forman parte de este cuadro los ejidatarios, ya sean individuales o - miembros de un ejido colectivo, así como los arrendatarios, los medieros, los aparceros, etc.

También cabe recordar que con frecuencia se observa que los asalariados en el campo se emplean simultáneamente en varias labores, y que pueden ser al mismo tiempo medieros y ejidatarios o aparceros. Tal diversidad de categorías de trabajadores agrícolas, hacia difícil su clasificación rápida y técnica, que aprovechara de inmediato el régimen mexicano del Seguro Social.

La amplitud y el grado de subempleo que priva en el campo, invitaba e invita al éxodo de la población rural hacia los centros urbanos, y por lo menos obliga al campesino, a intentar la búsqueda de actividades complementarias, pero manteniéndose de todas maneras en condiciones de no desempleo encubierto.

Otro de los medios que hay que considerar en la evaluación de la prontitud o lentitud con que se ha extendido el régimen del seguro social al campo, radica en el aislamiento en que se encuentran gran número de comunidades rurales, aislamiento explicable por diversas causas, así como también por la insuficiencia de vías de comunicación y medios de transporte, que acentúan los efectos de tal disposición geográfica en un territorio como el de México, que es accidentado en su mayor parte y con una baja densidad de población.

Por otra parte, hechos tales como la deficiente capacitación técnica de los campesinos mexicanos, la mecanización también deficiente, la baja calidad de los

terrenos, lo accidentado de la topografía, la escasez de agua, los riesgos naturales y otros muchos factores, explican la baja productividad en el campo, que es una de las bases para la extensión de la seguridad social al mismo.

También es conveniente recordar que la actividad agrícola se desarrolla frente a una incertidumbre permanente, que al conjugarse con las características propias de las labores del campo, afectan tanto al hombre del campo como a las actividades que realiza. Por consiguiente, el impacto de los factores mencionados y otros que cabría mencionar, se reflejan sobre la capacidad física y el bienestar y los ingresos del campesino, lo que explica la necesidad del Instituto de realizar investigaciones y estudios previos, examinando todas las contingencias a las que está expuesto el hombre que trabaja en el campo.

En resumen, pues, si tenemos en cuenta además del obstáculo meramente formal de algunas limitaciones legales, que fueron superadas con el transcurso del tiempo, y tomamos simplemente en consideración las condiciones corrientes de salud y saneamiento ambiental en el medio rural, la precaria tecnificación y la baja productividad de este sector, el acelerado crecimiento demográfico, la baja prioridad de las explotaciones agrícolas para el crédito y como campo de inversiones, la diversidad del lenguaje y de sus patrones culturales, etc., veremos que todos estos factores sirven junto a otros que cabría mencionar, ajenos al sector rural, pa



ra valorar positivamente la labor realizada hasta ahora en materia de extensión del régimen de seguridad social al campo por parte de los distintos gobiernos de la República.

Los pasos que se han dado para extender el régimen de la seguridad social al campo, han permitido una mejoría en las prestaciones y un aumento en la población amparada, sin poner en peligro las conquistas realizadas, por lo que podemos augurar proyecciones mayores de una consolidación en el futuro inmediato, lo que corrobora la estructuración de la Ley del Seguro Social y la instrumentación que de la misma habrá de derivarse.

Ahora bien, si consideramos la problemática de orden interno, la estructuración interna del Instituto Mexicano del Seguro Social frente a estos planteamientos, y frente a los obstáculos por superar, queda también de manifiesto la demostrada capacidad de la institución para asimilar los cambios estructurales que se producen a nivel nacional y para traducirlos en las reformas y modificaciones internas conforme se van requiriendo.

A 30 años del desarrollo del proceso legislativo afecta al régimen de la seguridad social en México cabe observar también como sus rasgos más notables, que siendo la seguridad social uno de los instrumentos fundamentales del Estado Mexicano para el logro de las metas de bienestar de la población, una mejor redistribu-

ción del ingreso y la solidaridad nacional, elementos necesarios para el bienestar y desarrollo de la comunidad rural, se observa también que la extensión de la seguridad social ha sido un elemento esencial dentro de la programación nacional para el desarrollo socio-económico. Igualmente cabe apuntar, que todo este proceso de extensión ha sido fundamentado en investigaciones y en estudios de planeación, considerando individualmente las zonas y los grupos a donde ha de tener aplicación tal extensión. También debe señalarse que las prestaciones de la seguridad social con que se protege a la población campesina, han sido producto de una selección prioritaria de los grupos de prestaciones que más necesita la familia rural, como es el de la salud que se ha señalado con cuotas accesibles a estas familias y con una mayor participación del Estado. También de reciente modalidad es el aprovechamiento adecuado de recursos existentes en esta área, sean éstos propiedad del Instituto o de otras dependencias oficiales, así como el establecimiento de la coordinación indispensable para una operación eficaz. Igualmente cabe la observación de que la extensión de la seguridad social al campo en México, ha sido resultante de una regionalización funcional de los servicios médicos y que éstos han sido valorizados a escala racional, y también cabe el señalamiento de que la extensión de la seguridad social al campo se ha ido apoyando en una estructura administrativa, -- simplificada y ágil, con una selección de las prestaciones que se proporcionen, con una minimización de los -- costos, pero sin menoscabo de la calidad de los servi--

cios que prestan".(19)

f).- La Nueva Ley del Seguro Social.

La Ley del Seguro Social del 26 de febrero de 1973, publicada en el Diario Oficial de 12 de marzo siguiente, marca la más reciente apertura en el proceso - de extensión gradual del Seguro Social al campo. En - realidad, el nuevo ordenamiento representa piedra angular en todo el proceso legislativo a la seguridad social en México, y lo es, porque las disposiciones normativas que se encontraban dispersas en diferentes decretos, reglamentos y demás disposiciones coercitivas, se ven ahora ya consagradas y unificadas en el texto mismo de la Nueva Ley del Seguro Social. Es también esta Nueva - Ley, punto de referencia en la evaluación y orientación de la institución de la seguridad social en México, por que marca un nuevo nivel de superación de las disposi-ciones en cuanto a su ordenación técnica y la mejor je-rarquisación y estructuración de su articulado.

Constituye también la nueva Ley del Seguro Social, parámetros de referencia en el desenvolvimiento y progreso del concepto de la seguridad social en México, al consagrar en su texto una concepción que representa un avance espectacular en el país, al establecer en él que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la atención médica, la - protección a los medios de subsistencia y los servicios necesarios para el bienestar individual y colectivo, -

(19) López Sánchez Cuauhtémoc, La Extensión de la Seguridad Social al Campo, en Boletín de Información Jurídica, IMSS, julio-agosto 1973, pág. 40.

La proyección, en el contexto social de México que tal concepción entraña, ha de permitir avances sociales hasta ahora insospechados, particularmente, en toda la gama de servicios sociales, que por su parte han de dar paso a la integración y estructuración de programas que eran aspectos hasta ahora descuidados y desatendidos en el desarrollo espiritual, social y cultural tanto de las personas físicas como de distintos estratos sociales marginados. Las posibilidades que en este aspecto puede tener la institución, en el futuro desarrollo, especialmente en las comunidades rurales, habfa de contribuir substancialmente a la identificación, indispensable entre zonas geográficas distantes y grupos sociales separados y aislados, pero cuya solidaridas espiritual resulta elemento coadyuvante y esencial a una auténtica nacionalidad, que se vea apuntalada por la solidaridad de propósitos y la comunidad de intereses.

La Nueva Ley del Seguro Social de marzo de 1973, reviste también significación muy particular en el área de la administración, porque establece y reitera el principio de la coordinación y solidaridad funcional entre órganos distintos de una misma acción administrativa, al hacer el señalamiento de que las realizaciones de la seguridad social estarán a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organizaciones descentralizadas. Este principio, que en sí no es nuevo, sí es novedoso en cuanto que representa un fortalecimiento renovador para un principio de coordinación administrativa que no ha alcanzado el grado de realidad pragmática que el México actual exige.

El procedimiento seguido por el Instituto Mexicano del Seguro Social para la extensión gradual del régimen que ya mencionamos, y que ha consistido en realizar investigaciones y estudios por zonas geográficas y para los grupos sociales a los que va a favorecer, se supera en el espíritu de la Nueva Ley del Seguro Social en efecto, el artículo 16 de la Nueva Ley, dispone que, a propuesta del Instituto Mexicano del Seguro Social, - el Ejecutivo Federal fijará, mediante decretos, las modalidades al régimen obligatorio que se requiera para - hacer posible el más pronto disfrute de los beneficios del Seguro Social a los trabajadores asalariados del - campo, considerando por supuesto sus necesidades y posi- - bilidades, las condiciones sociales y económicas del - país, como los propios de las distintas regiones.

A esta guía general aplicable a la actividad de investigación y estudios del Instituto Mexicano del Seguro Social, se agregan algunas particularidades relativas a modalidades especiales, por lo que en los decretos futuros que promulga el Ejecutivo Federal a propuesta del Instituto, se determinarán las prestaciones que se otorguen en la extensión concreta, así como las cuotas a cargo de los asegurados y demás sujetos obligados se fijará la contribución que le corresponda otorgar al Gobierno Federal, y se determinarán los procedimientos de inscripción y los mecanismos para el cobro de las - cuotas, así como la fijación de la fecha de implanta- - ción de los seguros y la circunscripción territorial - donde opere. Estas modalidades particulares quedan - consagradas en seis fracciones del artículo 17 de la - Ley que comentamos.

Otra modalidad particularmente benéfica que contiene la Ley del Seguro Social de 1973 para la realización y operación provechosa y eficaz de la seguridad social en el campo, radica en lo dispuesto en el artículo 23 que señala que para la inscripción y demás operaciones que conciernen a los sujetos de aseguramiento — del régimen obligatorio, o sean los ejidatarios, comuneros, colonos, y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola, son las instituciones nacionales de crédito ejidal y agrícola y los Bancos Regionales a que se refiere dicha ley, así como el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y otros organismos de naturaleza y finalidades similares, a los que les corresponde la obligación de la inscripción. Deberá hacerse la inscripción si operan con los sujetos del aseguramiento, concediendo créditos independientes a los de avío o refacción por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del Seguro Social, en las zonas en que se haya extendido al régimen del campo, e iniciando los servicios correspondientes. Igualmente todo el grupo de instituciones mencionadas, tienen la obligación de incluir en sus planes de operación, las partidas correspondientes y cubrir las cuotas respectivas al Instituto Mexicano del Seguro Social, en plazos que no excedan a los 5 días siguientes de la concepción de los créditos.

Dadas las peculiaridades tan especiales, así como la gama de modalidades que se dan en el caso de los trabajadores del campo, al contemplar la cuestión de la determinación del salario base de cotización, la

Nueva Ley dispone, en la fracción II del artículo 36, — que si el salario se integra con elementos variables — que no puedan ser precisamente conocidos, en este caso — deberán sumarse los ingresos totales percibidos durante el año calendario anterior y dividirse entre el número de días de salario devengados. Si se trata de un trabajador de nuevo ingreso, la propia Ley dispone que el salario base de cotización se determinará tomando el sa lario probable que le corresponda.

Ahora bien, en lo referente a la incorpora— ción voluntaria, la Nueva Ley del Seguro Social dispone que en las circunscripciones en que el régimen obligatorio se haya extendido al campo, los propios sujetos interesantes podrán hacer su solicitud por escrito. Tales sujetos son, en realidad, todos los trabajadores del campo, ya que esta norma, contenida en el artículo 210 de la Ley del Seguro Social, se refiere a todos los sujetos mencionados en las fracciones II, III, IV, y V — del artículo 13 de la propia ley, y que ya enumeramos. Una modalidad distinta a la solicitud escrita para la — incorporación, es la que señala el artículo 211 al disponer que también puede llevarse a cabo, la incorpora— ción de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, con la conformidad de los mismos, tanto por las — empresas como por las instituciones de crédito o por — las autoridades con las que tengan relaciones comerciales o jurídicas o de otra índole, pero que se deriven — de su actividad. En el caso particular de esta modali— dad, la Ley impone la obligación, a las instituciones — y empresas o autoridades mencionadas, relativa a la retención y entero de las cuotas correspondientes, en los términos de los convenios relativos.

Los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego, o con su equivalente en otra clase de tierras, pueden también incorporarse voluntariamente al régimen obligatorio, pero cotizando en un grupo de salarios superior al que corresponda al de su trabajador de mas alto salario. En cuanto a su cotización y como es justo, el artículo 213 dispone que en tal caso, los pequeños propietarios deberán cubrir íntegramente la cuota obrero patronal que corresponda.

Todos los sujetos de incorporación voluntaria a que se refieren los artículos 13 y 18 de la Ley del Seguro Social en los lugares en que no opere el régimen obligatorio de los trabajadores del campo, quedan sujetos a las modalidades que se vayan estableciendo en los decretos que implanten los seguros para cada circunscripción territorial particular.

#### g).- Proyección social de la Nueva Ley.

Hasta ahora hemos contemplado algunos aspectos relevantes de las normas contenidas en la Nueva Ley relativas a su extensión al sector agrícola. Veamos ahora algunas proyecciones más inmediatas en el área de lo social. Al establecer el esquema de la solidaridad social, la Nueva Ley permitió que los efectos redistributivos del Instituto y el ejercicio de la solidaridad social organizada, se llevará a los grupos de más profunda marginación económica y social.



Antes de esta reforma, la redistribución del ingreso y el ejercicio de esa solidaridad, quedaba necesariamente limitada a aquellos núcleos campesinos que habían logrado un desarrollo económico que les permitía aportación mínima de \$411.00 al año por jefe de familia.

El jefe del Ejecutivo podrá definir con base en la Nueva Ley las zonas de marginación profunda, y en ellas establece el esquema de solidaridad social sin costo directo. Este sistema se integra con servicios médicos en sus prestaciones fundamentales, con las curaciones y con las actividades socio-educativas que permitirán coadyuvar al logro del desarrollo regional. Se respeta la dignidad del hombre del campo, al señalar la Nueva Ley que se hará el pago de la seguridad social mediante jornadas de trabajo, como en el caso concreto de los trabajadores ixtleros, cuya protección se inició el mes de agosto de 1974, protegiendo a más de quinientos mil sujetos de solidaridad social que habitan en 25 municipios de las entidades de Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí, Zacatecas y Tamaulipas.

La aportación, en estos casos, la cubrirá el Gobierno Federal en un 75% del costo y el otro 25% lo aportará el Instituto, con los remanentes de otras zonas.

Por lo tanto, en el campo operan dos grandes esquemas, el que se ha dado en llamar esquema modificado y el esquema de solidaridad social. El esquema modificado opera ya con servicios y con sus programas de inversión, como en el caso del programa en Nayarit en -

beneficio de los trabajadores, y el Plan Chontalpa de Tabasco. Están en marcha los programas de la Comarca Lagunera, de Cananea y del Valle de Santo Domingo, Baja California, para incorporar a todos los campesinos que tienen ya una organización crediticia y capacidad de aportación.

Dentro del esquema de solidaridad social ya en operación, se encuentra el programa de los voceadores de la Ciudad de México y el Ixtlero. Son objetivos a consolidar en los próximos 2 años, la incorporación de 3 millones de derechohabientes dentro del esquema modificado, y son metas, dentro del esquema de solidaridad social, la incorporación de 2 millones de personas en este sexenio.

El nuevo marco jurídico se encuentra en concordancia plena con las formas de reorganización implícitas, comprendidas en la Ley Federal de Aguas y la Ley Federal de Reforma Agraria.

Finalmente, y en forma muy especial, tiene trascendental importancia esta Nueva Ley del Seguro Social por su excepcional validez social, al hacer posible, para el futuro inmediato, con las programaciones que ya se contemplan y que hemos mencionados, la extensión de la seguridad social en favor de los grupos de marginación profunda y, además posibilitará la protección de esta Institución en beneficio de más de 20 millones de mexicanos en este sexenio.

Es indudable que aún quedan muchas metas por cumplir en el proceso tendiente a integrar una organización política en justicia social, que haga posible una mejor distribución del producto nacional, y que proporcione un mayor bienestar material y cultural a la población del país. La dramática lucha que el pueblo mexicano ha sostenido por décadas, no ha tenido por meta, en realidad, sino la consecución de estos objetivos, de construir una nación en la que todos participemos de oportunidades semejantes, en la que nadie carezca de trabajo, de los justos ingresos que permiten una vida compatible a la dignidad humana. Así, el régimen de la seguridad social es quizá el mejor de los instrumentos de que la Revolución Mexicana dispone con auténticas posibilidades de satisfacción a las aspiraciones fundamentales y a las demandas socialmente exigibles por el pueblo.

## CONCLUSIONES

Reconociendo que la Seguridad Social, como programa común a todos los pueblos, surge de la necesidad del hombre por establecer normas homogéneas de justicia social, capaces de organizar una sociedad en la que el bienestar de todos y la mejor distribución de la riqueza permitan asegurar la libertad y dignidad del hombre, como derechos inherentes a su persona; constituyendo en México el Instituto Mexicano del Seguro Social no un instrumento de equilibrio sino que desempeña una función de protección y reivindicación exclusiva de los trabajadores, y afirmando que el contenido mismo de la Seguridad Social conjuga en su ideal tres aspectos fundamentales: Uno humanitario, otro económico y el tercero político.

Humanitario, por contemplar la Seguridad Social, los altos valores del hombre y por buscar dar fin a aquellas condiciones que implican para él privaciones, injusticias y miserias.

Económico, por elevar el nivel de los económicamente débiles.

Político, por ser la Seguridad Social el inmejorable camino para el bienestar colectivo, en pos de una tranquilidad pública, una estabilidad económica, una uniformidad de derechos y un progreso nacional.

Por tales consideraciones y de todas las -- apreciaciones iniciales de nuestro trabajo, se precisan las siguientes conclusiones:

1o. La Seguridad Social en la actual transfor- mación del mundo es un derecho del hombre a una vida -- digna y saludable.

2o. Este derecho es parte de los proyectos -- del Estado de desarrollo económico y social, y en espe- cial de aquellos encaminados a mejorar las condiciones- de vida de la población campesina y a elevar los nive-- les de productividad en el campo, fortaleciendo el bajo poder adquisitivo de dicha población.

3o. El Régimen de Seguro Social se consagró-- con características propias y, por reforma a nuestra -- Carta Fundamental, en la Fracción XXIX del artículo 123 como expresión del clamor del pueblo mexicano contra la inseguridad.

4o. El concepto del Seguro Social, deslindan- do en la Fracción XXIX del artículo 123 de nuestra Cons- titución Política, entendida ésta como la máxima expre- sión jurídica nacional, lleva en su seno la igualdad y, por lo tanto, afirmamos refiérese no solo al trabajador urbano sino que la misma naturaleza, la profesión y el- oficio dan la pauta necesaria, para el reconocimiento -- del mismo derecho al Seguro Social para el campesino.

5o. Se impone conformar los preceptos legales de ese Ordenamiento jurídico, con las condiciones económicas del campo, a fin de que, las medidas de seguridad social al mismo, produzcan frutos redentores y aumenten la salud y el nivel de vida, en su carácter esencialmente agrario, de la población campesina.

6o. El ensayo y primer contacto de la Seguridad Social con el campesino, lo representó el Reglamento del 27 de agosto de 1954 que únicamente extendió sus beneficios a determinada región y a sólo un mínimo grupo de la población campesina.

7o. Es incontrovertible el hecho de que la Seguridad Social, es la cristalización del Derecho Social, toda vez que éste es quizá, el instrumento que tiene mayores posibilidades de proteger, tutelar y reivindicar a todos los económicamente débiles.

8o. La Ley del Seguro Social de 26 de febrero de 1973, hace posible que se produzcan avances insospechados en las prestaciones de servicios sociales a núcleos de campesinos profundamente marginados, tanto en el aspecto económico como en el aspecto geográfico, en virtud de que en el primer caso el Gobierno Federal — aportará el 75% del costo de los servicios otorgados, y el otro 25% lo aportará el Instituto; en el segundo caso, la Seguridad Social, ha extendido su sombra protectora hasta las zonas más alejadas. No obstante, aún quedan muchas metas por cumplir a efecto de proporcionar un mayor material y cultural a la población del —

país, pero no es de dudarse que día a día se está lu- -  
chando a efecto de lograr una integración total al moviu  
miento revolucionario de nuestro Gobierno.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Radbruch, Gustavo, "Introducción a la Filosofía del Derecho, México, 1965.
- 2.- Mendieta, y Nuñez, Luis, El Derecho Social, México-1953.
- 3.- González Díaz Lombardo, Francisco Contenido y Ramas del Derecho Social en Generación de Abogados, 1948-1953 publicado por la Universidad de Guadalajara, - México, 1963.
- 4.- Fix Zamudio, Hector, Introducción al Estudio del Derecho Procesal Social, en el Estudio procesal en memoria de Carlos Viada, Madrid, 1965.
- 5.- Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo - Ed. Porrúa, S.A., México 1970.
- 6.- Radbruch, Gustavo, Introducción a la Ciencia del Derecho, Madrid, 1930.
- 7.- De la Cueva Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Ed. Porrúa, S.A., México, 1969.
- 8.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, - S.A., México, 1971.
- 9.- López Sánchez, Cuauhtémoc, La Extensión de la Seguridad Social al Campo, en Boletín de Información Ju