



ESTUDIO Y BALANCE DE LA SEGURIDAD
SOCIAL EN MEXICO

T E S I S

Que Para Obtener el Título De
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a

AL REYBEL ARISTA CHAVEZ

México, D. F.

1977



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 MI PADRE (q.e.p.d.)

**Con profundo agradecimiento,
que con su ejemplo y apoyo
me brindó amplio porvenir.**

A MI MADRE

dulce ejemplo de abnegación.

A MIS HERMANOS

MARICELA

JUAN JORGE

MARIBEL

DORA LUZ

GUADALUPE

JOSE ANTONIO

A MI NOVIA NORMA PANDO

**con amor por el apoyo brindado
para lograr mi superación.**

AL SR. LIC. FEDERICO PONCE ROJAS

con todo respeto y admiración.

**A LA PROCURADURIA GENERAL DE LA
REPUBLICA**
**con todo mi agradecimiento y res-
peto por su apoyo brindado.**

ESTUDIO Y BALANCE DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

CAPITULO PRIMERO

LA CONQUISTA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- a). - Antecedentes
- b). - Constitución de 1917.
- c). - La Ley del Seguro Social.

CAPITULO SEGUNDO

PROCESO EVOLUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- a). - Antecedentes Históricos.
- b). - La Norma Mínima de Seguridad Social.
- c). - Asamblea Celebrada en México.
- d). - Otros Organismos Internacionales que velan por la Seguridad Social.

CAPITULO TERCERO

CONSIDERACIONES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL.

- a). - Seguridad Social.
- b). - Seguro Social.
- c). - Servicios Sociales.

CAPITULO CUARTO

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DISCIPLINA DEL DERECHO -- SOCIAL.

- a). - Derecho Social.
- b). - Teoría Integral.
- c). - El Derecho Social y la Seguridad Social.

CAPITULO QUINTO

ESTUDIO Y BALANCE DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- a). - De la Conquista al México Independiente.
- b). - Constitucionalidad del Seguro Social.
- c). - El Seguro Social como organismo descentralizado.
- d). - Financiamiento del Seguro Social.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO PRIMERO

LA CONQUISTA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- a). - Antecedentes.
- b). - Constitución de 1917.
- c). - La Ley del Seguro Social.

a). - ANTECEDENTES.

La Seguridad Social, como protección al hombre social la encontramos plasmada, en ideas de ilustres juristas, que se preocuparon por elevar los derechos humanos, a lo largo de nuestra historia. Es así que citaremos los antecedentes hasta llegar a la Constitución de 1917.

Don José María Morelos y Pavón, expone en el año de 1813: "... Como la buena Ley, es superior a todo hombre, la que dicte - nuestro Congreso, serán tales que obliguen a la Constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres y lo aleje de la ignorancia...." (1)

A partir de la Independencia se lucha por la instalación de Congresos Constitucionales. El primer congreso fué el 24 de Febrero de 1822 previstos en el plan de Iguala y en los tratados de Córdoba, en ese sólo trata de forma de gobierno y se intentó la proclamación de los derechos civiles para todos los ciudadanos del Imperio.

El 5 de Noviembre de 1823, se reúne un nuevo Congreso. El acta es aprobada el 31 de Enero de 1824, con el nombre de "Acta constitu

tiva de la Federación Mexicana'. La Constitución de 1824 está compuesta de 7 Títulos. Está elaborada sólo en la parte orgánica en cuanto a los Derechos Individuales, en la parte dogmática de la Constitución no logró una elaboración ni siquiera cercana a la perfección. Se limitó a establecer en algunos artículos, ciertas garantías de seguridad personal, ciertas garantías a la libertad y a la propiedad. (2)

Ya veremos como paradójicamente en la Constitución llamada de las Siete Leyes Orgánicas de 1836, es cuando el constitucionalismo, introduce la técnica de elaborar un catálogo de los Derechos Humanos.

Como mencionamos el método de la Ley del 15 de Diciembre de 1835, en su primer capítulo regula sistemáticamente los Derechos de los Mexicanos. Más tarde estos Derechos habían de evolucionar en el Constitucionalismo Mexicano hacia los Derechos Individuales.

El 5 de Febrero de 1857, fué jurada la constitución por el Congreso y en aquel entonces Presidente Comonfort.

Muy someramente vamos a analizar los caracteres esenciales de la Constitución de 1857, tomando en cuenta que sirvió de base a la actual Constitución Política, vigente, del 5 de Febrero de 1917.

En la Constitución de 1857, por primera vez adopta la Doctrina de los Derechos del Hombre. Se puede hacer una distinción doctrinal

muy exacta de lo que se entiende por Derechos del Hombre y Garantías Individuales; los Derechos del Hombre son el ámbito de la Ley, en cambio las garantías individuales son las series de mecanismos jurídico-positivos que estatuye la constitución para proteger los derechos naturales del hombre.

El artículo primero de la Constitución lo declara: "El pueblo -- mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las Instituciones Sociales. En consecuencia declara que todas las leyes y todas las Autoridades del país deberán respetar y sostener las garantías que otorgue la presente Constitución".

En síntesis los Derechos que protege la Constitución son:

Primero: El Derecho de Igualdad consignado en los artículos - 2, 12 y 13.

Segundo: - El de Libertad de Pensamiento y prensa, de enseñanza, aunque se opuso al de Culto.

Tercero: Referentes a los de la Seguridad Personal contenidos - en los artículos 16, 20 y 25.

Cuarto: Se puede catalogar como de Libertades sociales constituida por el artículo 9 Constitucional que establece la Libertad de Reunión

y Asociación.

Quinto:- Libertades Políticas artículo 9 y 15.

Sexto:- Integrados por principios de Seguridad Jurídica, Seguridad necesaria para la subsistencia y para el desarrollo de la Libertad Individual.

En la elaboración de la Constitución se presentaron varios votos por darle una orientación Social, fundamentalmente en su aspecto Agrario en su aspecto Laboral, pero se encontró una cerrada posición por parte del Congreso. (3)

Es interesante ver como más tarde en la Constitución de 1917 se plasmaron estas orientaciones sociales en la Carta Magna como en el Estado mismo.

Don Benito Juárez, cuando en 1909 se organiza al Partido Democrático, se compromete a que "En su oportunidad se expidan Leyes sobre accidentes de trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en los casos de accidentes".

En Abril de 1910, Don Francisco I. Madero al aceptar su candidatura a la presidencia de la República propuesta por el partido Antirreeleccionista se expresó así: "... Se presentarán las iniciativas de Ley con-

veniente para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la Industria, en las minas o en la agricultura o bien pensionado a sus familiares cuando pierdan la vida en servicio de alguna empresa". (4)

Don Venustiano Carranza, como Primer Jefe de Revolución -- Constitucionalista, dicta un Decreto el 12 de Diciembre de 1915 cuyo -- texto es el siguiente: "El primer Jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las Leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar la satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos. . . ." (5)

Es hasta el 11 de Diciembre de 1916 cuando las promesas se ha-- cen realidad y surgen como paladín en la República Mexicana en la ---- República Mexicana el Estado de Yucatán que promulga su Ley de Trabajo a iniciativa del General Salvador Alvarado, en cuyo artículo 135 se ordena: "El gobierno se fomentará una Asociación Mutualista en la cual - se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte." (6)

A los patrones se les hacia responsables de los accidentes y enfermedades profesionales. Fue pues el Estado de Yucatán el primero que estableció el Seguro Social de nuestra Patria.

b). - LA CONSTITUCION DE 1917.

Esta Constitución consagró un número de garantías en favor de las clases económicamente débiles y les dió el apoyo de la dificultad de la Reforma en prevención de los acontecimientos político futuros.

Consagra pues instituciones como jornada máxima de trabajo, - derechos de coalición y huelga, Tribunales de Conciliación y Arbitraje, etc.

Corresponde a la Secretaría del Trabajo y Prevención Social la - Obligación de vigilar el cumplimiento de estas medidas.

En cuanto a la protección social, la fracción XXIX del Artículo - 123, reformada en 1929 declara:

"Se considerara de utilidad pública la expedición de la Ley del -- Seguro Social y ella comprenderá Seguros de invalidez de vida, de cesación involuntaria del trabajo de enfermedades de accidentes y de otros - fines análogos".

Al tratar de la Prevención Social hay que mencionar también a los que se refiere a la organización cooperativa la cual en el aspecto -- destinado a distribuir cajas de ahorro proporciona servicios médicos y - de seguros, construcción de casas, etc.

Tanto estas normas generales como las que rigen el Trabajo en sí constituyen en realidad como resulte evidente preceptos de protección al trabajador, regias en definitiva de Seguridad Social.

Adversa fué la suerte del Código de Trabajo del Estado de Yucatán del 16 de Diciembre de 1918, ya que se encontraría con el sistema adoptado por su Ley Laboral de 1916. Parece que sus legisladores sugestionados por nuestra Constitución de 1917 olvidan el paso gigantesco dado por su Ley anterior y se adhieren a la concepción del Seguro Potestativo.

Un proyecto de Ley de Trabajo para Distritos y Territorios Federales formulado en 1919, proponía la constitución de Cajas de ahorro en donde colaboraran los trabajadores con el 5% de sus salarios y a su vez los patronos aportaron el 50% de utilidades en su empresa.

De ésta manera se aplicaba el artículo 123, en su fracción IV, y el objeto principal de éste fondo era el impedir ayuda económica a los obreros desocupados.

Podemos anotar que así como el Estado de Yucatán incluyó la Seguridad Social en sus disposiciones laborales, otros Estados como Puebla, Campeche, Tamaulipas, Veracruz e Hidalgo fueron incluyendo en sus respectivas legislaciones por los años de 1921 a 1928, preceptos-

como una tendencia premeditada de hacer obligatoria la Seguridad Social.

Indudablemente que estos estudios, proyectos, Leyes, etc., -- que iniciaron en México la Seguridad Social constituyen el mejor anticipo a su implantación puesto que sirvieron para darle forma. Con lo que lograron sembrar en la conciencia de los trabajadores la necesidad imperiosa de implantarlo cuanto antes.

c). - LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

En los años de 1932 a 1941, se proyectaron diversas Leyes del -- Seguro Social, en los Departamentos de Trabajo y de Salubridad Pública, en las Secretarías de Gobernación y Hacienda, y en una oficina de Estudios Especiales de la Presidencia de la República, pero no consiguió que el poder Legislativo aprobara alguna de ellas.

El General Lázaro Cárdenas, en su carácter de Presidente de la República y durante los últimos meses en su Gobierno envió a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Seguros Sociales, para cubrir -- riesgos de enfermedades no profesionales, maternidad, vejez e invalidez y desocupación involuntaria.

La forma y organización de este Organismo Decentralizado que se denominaría Instituto Nacional de Seguros Sociales, incluía entre otras cosas, que el sostenimiento de éste se relacionaría por medio de aportaciones, de cuotas por parte del Gobierno Federal, de los patronos y de los obreros, y que la obligación contributiva sería de carácter Fiscal.

El anunciado proyecto adolecía de un grave error; se formuló — sin ninguna base para ser actual en todo tiempo. En la exposición de motivos se dijo que en los datos estadísticos debería descansar el funcionamiento del Seguro Social.

La lucha electoral de 1939 a 1949, tomó como uno de sus principales puntos de combate el establecimiento del Seguro Social, y el Sr. General Manuel Avila Camacho, al tomar posesión de la Presidencia el 10 de septiembre de 1940, solemnizó el compromiso que entraña la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, el de elaborar la Ley de referencia.

En virtud de la importancia que revestía la tarea por realizar se elevó a la categoría de Secretaría de Estado al Departamento de Trabajo; y a la oficina de Prevención Social se convirtió a su vez en el Departamento de Seguros Sociales.

Una vez elaborado por la Secretaría de Trabajo el ante proyecto de la Ley del Seguro Social, logrado sobre el estudio de todos los antecedentes, estudios doctrinales y demás, el Ejecutivo de la Unión por -- Decreto de 2 de Junio de 1941 con una Comisión Técnica Redactora para que con base en el proyecto formulara la iniciativa de Ley.

El Sr. Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Trabajo, se le encomendó tal comisión, por lo que el proyecto se le consignó por la -- opinión pública como " Proyecto García Téllez."

Más tarde el Decreto del 31 de Diciembre de 1942, el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley de Seguridad Social, y se puso directamente -- en vigencia. Esta Ley salvo algunas reformas importantes, está en vi -- gor.

La citada Ley, clasifica las prestaciones en tres grandes grupos: En Dinero, en Especie y Sociales. El primer grupo comprende y precisa que son subsidios las pensiones y en caso de excepción, las indemnizaciones globales o el pago de capitales.

El segundo grupo comprende, la atención médica-quirúrgica, -- hospitalaria, farmacéutica y aparatos de prótesis y ortopedia. Abarca -- las externas o a domicilio, la asistencia por especialistas prestadas en --

hospitales o personas hospitalizadas, la asistencia de obstetricia, en caso de maternidad.

El tercer grupo, comprende servicios como: guarderfas infantiles, centros de recreo y prevencion Social.

La Ley del Seguro Social, consta de diez capitulos que tratan:

I. - Disposiciones Generales.

II. - De los Salarios y las Cuotas.

III. - Del regimen de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

IV. - Del seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.

V. - De los seguros de invalidez, vejez, cesantia, y muerte.

VI. - De la continuacion voluntaria del Seguro Obligatorio, del Seguro Facultativo, y de los Seguros Adicionales.

VII. - De la organizacion del I. M. S. S.

VIII. - De la inversion de reservas.

IX. - De las normas para casos de controversia.

X. - De las responsabilidades y sanciones. (7)

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. - Don José Maria Morelos y Pavón. (1813)
2. - Constitución Mexicana de 1824.
3. - Constitución Política de 1857.
4. - Don Francisco y Madero 1910.
5. - Don Venustiano Carranza, Decreto 12 de Diciembre de 1915.
6. - Ley del Trabajo de 1916.
7. - Ley del Seguro Social.

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCESO EVOLUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- a). - Antecedentes Históricos
- b). - La Norma Mínima de Seguridad Social.
- c). - Asamblea Celebrada en México.
- d). - Otros Organismos Internacionales que velan por-
la Seguridad Social.

a). - ANTECEDENTES HISTORICOS.

Desde comienzos del siglo XIX, es decir a partir del momento - en que la industrialización adquirió su gran impulso en Europa, diversas medidas se aplicaron para asegurar cierta protección a los trabajadores privados de sus medios de subsistencia.

Fué Alemania, la nación que inició la legislación de Seguridad Social a partir del año de 1883. Los primeros reglamentos fueron seguros contra la enfermedad después los seguros contra los accidentes vejez e invalidez.

Posteriormente se emplearon procedimientos para proteger a - los trabajadores urbanos contra la miseria, cajas de ahorro, principio de responsabilidad del empleado en caso de enfermedad y accidentes de trabajo y de diversas formas de Seguro individual tales como -- las sociedades mutuas y compañías particulares de Seguros. Pero -- ninguna de éstas medidas eran suficientes para asegurar una protección adecuada al conjunto de los trabajadores.

La Carta del Atlántico de 1941, mostró su espíritu dándole a la Seguridad Social.

En 1942, se propuso en Inglaterra el " Plan de Beveridge, " -- que unifica todos los servicios sociales y califica que toda política económica de pleno empleo es inseparable de la Seguridad Social. (1)

Beveridge, definía la Seguridad Social, " Como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia". Afirmaba -- que, " La meta del Plan de Seguridad Social es hacer innecesaria la Indigencia en cuales quier circunstancias."

Beveridge, señalaba otros males sociales, tales como: Las enfermedades, la ignorancia, la suciedad y la ociosidad, que junto con la indiferencia, constituye lo que llamó " Los cinco males gigantes".

" La destrucción de la indigencia equivale a garantizar a cada ciudadano y a cambio de los servicios que presta, suficientes ingresos para su subsistencia y la de sus dependientes tanto como no pueda trabajar".

" La enfermedad debe combatirse, sobre una base mejor y más amplia en su triple aspecto preventivo, curativo y paliativo. El ataque a la ignorancia debe realizarse no sólo con más escuelas, sino con -- una clase de instrucción dedicada de manera especial a los adultos a-

fin de proporcionarles nuevas y mejores posibilidades."

" Por suciedad significaban todos aquellos males que provie --
nen del crecimiento no planeado y desorganizado de las ciudades. --
El ataque a la suciedad, significaba el mantenimiento de la ocupación,
de la mano de obra". Este plan tuvo gran importancia universal.

Este Pleno reconocimiento de los Derechos del trabajo y de la -
Seguridad Social, los solemniza la " Declaración de los Derechos del
Hombre " que recogiendo al espíritu de la Carta del Atlántico, aproba-
ra la asamblea de las Naciones Unidas en 1948, que paso a reproducir:

(2)

Artículo 22, " Toda persona como miembro de la sociedad, tie-
ne derecho a la Seguridad Social y a obtener mediante el esfuerzo na-
cional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organiza-
ción y los recursos en cada Estado, la satisfacción de los derechos --
económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al -
libre desarrollo de su personalidad. "

Artículo 23, 1º " Toda persona tiene derecho al trabajo, a la -
libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias
de su trabajo y a la protección contra el desempleo.

II. - Toda persona tiene derecho sin discriminación alguna a igual salario por trabajo igual.

III. - Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada en caso necesario por cualesquiera otros medios de protección social.

IV. - Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y sindicarse para la defensa de sus intereses".

De lo anterior expuesto se deduce que todo miembro de una sociedad tiene derecho a la Seguridad Social.

El primer organismo especializado, que se asoció con las Naciones Unidas en 1946 fué; La Organización Internacional de Trabajadores así como los Gobiernos participantes. El número de los Estados, miembros de la Organización es de ciento dieciocho. (3)

Las funciones de la Organización Internacional del Trabajo, son la adopción de normas que constituyen un Código Internacional, sobre la Ley y práctica. Estas normas son adoptadas por la Conferencia Internacional en forma de convenios y recomendaciones.

La Conferencia Internacional del Trabajo es el organismo supremo de la O. I. T. y constituye una tribuna Mundial para la discusión -- de cuestiones sociales y laborales. Se reúne anualmente en Ginebra . Las Delegaciones Nacionales están formadas por dos representantes gubernamentales, un representante empleador y un representante trabajador. Las Delegaciones tienen independencia absoluta para hablar y - votar.

El Consejo de Administración, elegido por la conferencia, funciona como un organismo ejecutivo de la organización. Se reúne varias veces al año y está formado por 24 miembros gubernamentales y - 12 trabajadores.

La Oficina Internacional del trabajo es la Secretaría de la Organización. Es el centro que regula las actividades, realiza las investigaciones y edita numerosas publicaciones.

Es así como la Organización Internacional del Trabajo se ha preocupado por desempeñar el logro de una mayor Seguridad Social por medio de sus Convenios y Recomendaciones, que citaremos a continuación: ---

Recomendación No. 67. Vigésima Sexta Reunión.

La Recomendación enuncia principios generales acompañados de numerosas sugerencias sobre su aplicación.

Por ejemplo nos dice: " que cada país, crea una organización para garantizar los medios de existencia que comprenden un sistema de Seguros Sociales unificado o varios sistemas de Asistencia Social; la creación de éstos seguros no deben incluir a otros sistemas especiales que otorgan prestaciones a grupos particulares como Funcionarios Públicos, mineros o la gente del mar". (4)

La aplicación de ésta recomendación debe ser de hecho, a toda persona que gana su vida trabajando o sea no sólo a los asalariados sino a cualquier trabajador independiente, siempre y cuando se organice la recaudación de sus contribuciones.

El fin de ésta protección general del trabajo debe alcanzar a la esposa y a los hijos, debe otorgarse también prestaciones en dinero en los casos siguientes: enfermedades, maternidad, invalidez, vejez, --- muerte del sosten de la familia, desempleo, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Como regla general, la Recomendación prevee que el nivel de -

prestaciones en caso de enfermedad, desempleo y accidentes de trabajo debe estar relacionado con la renumeración anterior, del beneficiario.

Las prestaciones deben aumentar con arreglo al número de personas a cargo, pero cuando existen más niños el suplemento concedido debe resultar de subsidios especiales para niños, y ser pagaderos con independencia de que los padres trabajen o no. Las prestaciones deben ser suficientes para cubrir en todos los casos cuando menos las normales necesidades de un trabajador no calificado, pero deben ser demasiado elevadas para que no reduzcan la voluntad del trabajador y para no poner una carga excesiva a los productores.

Por último, recomiendo que el costo de garantías de medio de existencia se reparte entre los asegurados, los patrones y los contribuyentes, de manera que este reparto sea equitativo para los asegurados que no resulte gravoso para las personas económicamente débiles y que no sea ningún impedimento para la producción. El resto de la carga debe obtenerse del impuesto. Actualmente son muchos los países que están dentro de este movimiento protector de la Seguridad Social.

b). - CONVENIO 102. - RELATIVO A LA NORMA MINIMA DE SEGURIDAD DE TRABAJO.

Este Convenio consolida la legislación Internacional en materia de Seguridad Social al dar una nueva estructura. Mientras que los Convenios anteriores trataban de una rama particular del Seguro Social.

El texto de este Convenio del 4 de junio de 1952, se basó en el principio de un sistema general que extiende a toda la población y engloba el conjunto de eventualidades y prestaciones.

Reglamentó ochenta y siete artículos y un anexo dividido en quince capítulos como siguen:

I. - Disposiciones Generales.

II. - Asistencia Médica.

Artículo 8. - " La contingencia cubierta deberá comprender todo estado mórbido, cualquiera que fuera la causa, el embarazo, el parto y sus consecuencias".

La asistencia médica deberá consistir en asistencia en general, visitas a domicilio, asistencia de especialistas, ya sea en hospitales o fuera de ellos, suministro de productos farmacéuticos y hospitalización.

III. - Prestaciones monetarias de enfermedad.

Artículo 14. - " La contingencia cubierta deberá comprender la incapacidad para trabajar, resultante de un estado mórbido, que entraña la suspensión de ganancias según la define la legislación."

Comprende a todos los asalariados.

IV. - Prestaciones de Desempleo.

Artículo 20. - " La contingencia cubierta deberá de comprender la suspensión de ganancias según lo define la legislación nacional, - ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo."

Comprende todos los asalariados.

V. - Prestaciones de vejez.

Artículo 26. - I. - " La contingencia cubierta será la supervivencia más allá de una edad prescrita.

II. - La edad prescrita no deberá de exceder de 65 años.

Sin embargo, la autoridad competente podrá fijar una edad más elevada, teniendo en cuenta la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en el país de que se trate.

III. - La legislación nacional podrá suspender la prestación de la persona que había tenido derecho a él la ejerce ciertas actividades - renumeradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito y las prestaciones no contributivas, cuando las ganancias del beneficiario a sus demás recursos o ambos conjuntamente excedan de un - valor prescrito".

Las personas protegidas son todos los asalariados, siempre y -- cuando entren en las reglas anteriores.

VI. - Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional.

Artículo 32. - " Las contingencias deberán comprender las siguientes, cuando sean ocasionados por un accidente de trabajo ó una enfermedad profesional prescritos:

a). - Estado mórbido.

b). - Incapacidad para trabajar que resulte de un estado mórbido y entrañe la suspensión de ganancias, según lo defina la ley nacional.

c). - Pérdida de la capacidad para ganar ó pérdida parcial que exceda de un grado prescrito.

d). - Pérdida de medios de existencia sufridos por la viuda o los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de la familia."

Comprende a los asalariados, a la familia, a los cónyuges y a los hijos del asalariado."

VII. - Prestaciones familiares.

Artículo 40. - " La contingencia cubierta será la de tener hijos

a cargo en las condiciones prescritas".

Comprende a los hijos, con el fin de suministrarlas, alimentación, casa, vestido y vacaciones.

VIII. - Prestaciones de maternidad.

Artículo 47. - " La contingencia cubierta deberá comprender el embarazo, el parto y sus consecuencias y la suspensión de ganancias resultantes de los mismos, según la defina la legislación Nacional. "

Comprende todas las mujeres asalariadas o económicamente -- activas.

IX. - Prestaciones de Invalidez.

Artículo 54. - " La contingencia cubierta deberá comprender la ineptitud para ejercer una actividad profesional en un grado prescrito cuando sea probable que ésta ineptitud será permanente o cuando la -- misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad".

Comprende a todos los asalariados y a la clase económicamente-

activa.

X. - Prestaciones de Sobrevivientes.

Artículo 60. - " La contingencia cubierta deberá comprender la pérdida de medios sufridos por la viuda o por los hijos como consecuencia de la muerte del sostén de la familia; en caso de la viuda, la prestación podrá quedar condicionada a la presunción, según la legislación nacional.

La Legislación nacional podrá suspender la prestación si la persona que había tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades reenumeradas prescritas, o podrá suspender la prestación si la persona que había tenido derecho a ella ejerce ciertas actividades reenumeradas prescritas, o podrá reducir las prestaciones contributivas cuando las ganancias del beneficiario excedan de un valor prescrito, y las prestaciones no contributivas cuando las ganancias del beneficiario o sus demás recursos o ambos conjuntamente excedan de un valor prescrito".

Las personas protegidas son los cónyuges y los hijos, o en las personas que dependen del sostén de la familia.

XI. - Cálculo de los Pagos Periódicos.

XII. - Igualdad de trato a los residentes no Nacionales.

XIII. - Disposiciones Comunes.

Se refiere a las causas de suspensión de los derechos de protección. Al derecho de apelación. La forma de cotización. La responsabilidad de la Administración del que esté encargado, a su defecto el Estado.

XIV. - Disposiciones Diversas.

En su artículo 77, excluye a la gente del mar pués estos son estudio de otros convenios.

XV. - Disposiciones Finales.

Este convenio entró en vigor el 27 de Abril de 1955, tres años - después de haber sido adoptado. (5)

A lo largo de la historia ha habido 30 Convenios y 22 Recomendaciones que tratan de normas de seguridad como siguen:

Convenios:

Indemnización de desempleo. (naufragio), 1920.

Indemnización por accidentes de trabajo. 1921.

Indemnización por accidentes de trabajo. 1925.

Enfermedades Profesionales. 1925.

Igualdad de Trato. (accidentes de trabajo) 1925.

Seguro de enfermedad, (industria), 1927.

Seguro de enfermedad, (agricultura), 1927.

Seguro de vejez. (agricultura), 1933.

Seguro de vejez. (industria). 1933.

Seguro de invalidez. (agricultura), 1933.

Seguro de invalidez. (industria), 1933.

Seguro de muerte, (industria), 1933.

Seguro de muerte, (agricultura), 1933.

Enfermedades Profesionales. (revisado), 1935.

Desempleo, 1934.

Conservación de los derechos de pensión de los migrantes, --
1935.

Obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de
la gente del mar. 1936.

Seguro de enfermedad de la gente del mar. 1936.

Seguridad Social de la gente del mar. 1946.

Pensiones de la gente del mar. 1946.

Seguridad Social, Norma Míñima. 1952.

Igualdad de trato a nacionales y extranjeros en materia de Segu-
ridad Social. 1962.

Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades --
profesionales. 1964.

Prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. 1967. (6)

Recomendaciones.

Seguro de Desempleos (gente del mar), 1920.

Seguros Sociales, (agricultura), 1921.

Indemnización por accidentes de trabajo, (jurisdicción), 1925.

Enfermedades profesionales. 1925.

Igualdad de trato. (accidentes de trabajo), 1925.

Seguro de Enfermedad. 1927.

Seguro de invalidez, vejez y muerte. 1933.

Desempleo. 1934.

Seguridad de los medios de vida. 1944.

Seguridad Social de las fuerzas armadas. 1944.

Asistencia Médica. 1944.

Acuerdos relativos a la Seguridad de la gente del mar. 1946.

Asistencia médica para las personas a cargo de la gente del mar.

1946.

Prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades —
profesionales. 1964.

Prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes. 1967. (7')

c). - LOS ACUERDOS Y CONCLUSIONES DE LA ASOCIACION --
INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL, COMO RESULTA
DO DE LA ASAMBLEA CELEBRADA EN MEXICO EL 23 DE NO-
VIEMBRE AL 25 DE DICIEMBRE DE 1955.

Expresan:

I. - " La Seguridad Social no es un privilegio de grupos o clases, debe ser para ricos y pobres. Quienes tienen más deben pagar más para asegurar en mayor beneficio a todos. "

II. - "Garantizar el sustento a los niños y condiciones morales y materiales para el pleno desarrollo de su personalidad".

III. - "Fijar asignaciones familiares suficientes que complementen ganancias e ingresos para que las familias mantengan un nivel mo-
ral de vida".

IV. - " Los gobiernos deben coordinar su sistema de Seguridad-
con acuerdos bilaterales de reciprocidad para mayor beneficio de la hu-
manidad".

V. - "Reintegrar a los inválidos en la vida económica por medio de la recaudación, con prestaciones similares a las que recibían antes de la invalidez".

VI. - "Garantizar la estabilidad en el trabajo para acabar con --

situaciones angustiosas y abarcar en el Seguro de desempleo a trabajadores que están al margen de esta protección".

VII. - "El Seguro de enfermedad debe ser protección contra todos los órganos de vida. Deben normalizarse las relaciones entre instituciones de seguro, médicos y asegurados".

Es urgente la necesidad de que la Ley de Seguro Social se reforme, ajustándose en cuanto a grupos de cotización y en cuanto al monto de prestaciones.

d). - OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES, QUE VELAN POR LA SEGURIDAD SOCIAL.

ASOCIACION INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL ---
(A. I. S. S.).

Creado en 1927, bajo los auspicios de la Organización Internacional del trabajo, con el nombre de Conferencia Internacional de --- Uniones Nacionales de Sociedades de Socorros Mutuos y de Cajas de --- Seguro de Enfermedad. En 1936 se convirtió en " Conferencia Interna --- cional de Mutualidad y de los Seguros Sociales. "

Según su Constitución, la A. I. S. S. , agrupa a las Instituciones Centrales de Seguridad Social, las Federaciones de Sociedades Mutualistas y a los Departamentos Ministeriales que administran una o ---

varias ramas de Seguros Sociales.

El objetivo de Asociación es cooperar, en el plano Internacional a la defensa, a la promoción y al desarrollo de la Seguridad Social en el mundo entero por su perfeccionamiento técnico y administrativo.

La Asociación organiza periódicamente en el plano Regional y Mundial, reuniones en las que sus miembros pueden efectuar un intercambio de informaciones prácticas. Cada tres años celebra una Asamblea General en donde se presentan informes sobre diferentes cuestiones relativas a problemas de Seguridad Social. La A. I. S. S., agrupa principalmente instituciones de países Europeos. (8)

COMITE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL. (C. I. S. S)

Fué creado en 1940 como organismo permanente de estudio, intercambio continuo de informaciones y acción técnica entre los Institutos de Seguridad Social y los países de América.

La primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social adopto una declaración en la que se afirma que cada país debería crear y mantener y aumentar el valor intelectual, moral y material de la generación activa, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a la generación eliminada ya de la vida productiva.

Otras reuniones de la Conferencia se celebraron en 1957, en Río de Janeiro; en 1951 en Buenos Aires; en 1952 en México y en 1964 en Asunción.

La Secretaría General de la C. I. S. S., está establecida en México. Esta Secretaría edita publicaciones de información general y los informes técnicos de la Conferencia son publicados por la Revista intitulada "Seguridad Social".

En 1963 la C. I. S. S. en colaboración con el Instituto del Seguro Social, abrió en México un Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, cuyos objetivos son los siguientes:

La formación del personal administrativo y técnico de los organismos encargados de la ejecución de programas de Seguros Sociales en América Latina; la difusión y los intercambios de experiencia en cuanto a la Seguridad Social en el Continente Americano.

El Centro organiza periódicamente cursos de formación para nacionales de numerosos países latinoamericanos. (9)

ORGANIZACION IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL --
(O. I. S. S.)

Es un organismo Internacional Regional Técnico y especializa-

do, encargado de promover el bienestar económico y social de los pueblos iberoamericanos y filipinos.

Se fundó en 1951. La Secretaría General de la C. I. S. S., edita diversas publicaciones periódicas de información y de documentación técnica. Su domicilio social en Madrid. (10)

Hay otros organismos que colaboran al estudio de Seguridad Social tales como: Las Naciones Unidas, La Organización Mundial de la Salud, La Organización de los Estados Americanos, La Liga de los Estados Arabes, El Consejo de Europa y otros más.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. - Plan de Berevidge (1942).
2. - Declaración de los Derechos del Hombre, Arts. 22 y 23.
3. - Organización Internacional del Trabajo. (O. I. T.)
4. - Organización Internacional del Trabajo. Recomendación No. 67.
5. - Organización Internacional del Trabajo. Convenio 102.
6. - Organización Internacional del Trabajo. Convenios.
7. - Organización Internacional del Trabajo. Recomendaciones.
8. - Asociación Internacional de Seguridad Social (1955).
9. - Comité Interamericano de Seguridad Social. (C. I. S. S).
10. - Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (O. I. S. S).

CAPITULO TERCERO

CONSIDERACIONES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL.

- a). - Seguridad Social.**
- b). - Seguro Social.**
- c). - Servicios Sociales.**

a). - SEGURIDAD SOCIAL.

A pesar de que el término de Seguridad Social ha sido adoptado universalmente, no existe sobre ésta denominación unidad de criterio para definirla, sino diversidad de expresiones y concepciones - que no obstante señalan los objetivos de este novísimo régimen de protección y medio de lucha contra la inseguridad.

Inseguridad es el sentimiento de temor que se desarrolla en -- los individuos y en las colectividades dentro de la probabilidad de no -- satisfacer las necesidades más elementales de la existencia debido a -- diversas causas, que como la enfermedad, el accidente, la vejez o la -- muerte, disminuyendo o extinguiendo la capacidad del trabajo.

Del temor al dolor, a la miseria y al desamparo ha surgido una necesidad vital; la de combatir las causas que lo provocan y de la contrarrestar sus consecuencias.

La familia constituye la unidad de organización social, es el -- objetivo original de la seguridad por consecuencia la familia represen -- ta la primera línea de defensa contra la seguridad.

La costumbre, la ley y otros reglamentos de conducta exigen la

colaboración recíproca de los padres para el sostenimiento y educación de los hijos en la infancia y así también los accidentes deben satisfacer las necesidades de los padres en la vejez.

Por ésta dependencia económica del grupo familiar está limitada en primer lugar en la capacidad económica de éstos y segundo en la posibilidad de incapacidad a consecuencia de una enfermedad, de un accidente o simplemente la carencia de trabajo.

Por éstas consideraciones, desde tiempos remotos el individuo o la familia recurre a grupos o instituciones denominadas, clases, tribus, ordas, fraternidades y agrupaciones profesionales, etc.

Todo ello produce una transformación que cambia y rectifica la estructura y posición de los gobiernos.

Pero de poco sirve legislar en materia de trabajo y regular relaciones de patrones y obreros, si en un momento dado, por causas ajenas a la condición laboral el trabajador queda expuesto a sufrir las consecuencias de otros riesgos, de otras eventualidades, como ente social.

El sistema de Seguridad Social encuadra íntegramente dentro de la moderna Técnica Económica. Comparte con otros instrumentos-

estabilizadores la facultad de equilibrar la economía interna o ser utilizado para regular el ingreso nacional, el sistema de producción y el nivel de ingresos.

Pocas medidas financieras existen que pueden rebazar la importancia de la plena Seguridad Social para mantener cierto nivel de vida y pleno empleo de una estructura económica.

La Seguridad Social considera lo necesario la seguridad de todos los seres humanos, en beneficio de toda la humanidad y de todas las sociedades, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y el tiempo en que existan o hayan existido, pero por deber solidario; -- por obligación espiritual.

Esta seguridad va encaminada a la universalidad e integridad y sólo tiene un destino, por medio de un conjunto de esfuerzos organizados por la sociedad, el mejorar en lo físico y en lo moral los medios de vida, así como prever y contrarrestar las consecuencias de los riesgos sociales a que se encuentren expuestos sus componentes. Esto quiere decir, que comprende todos los planes para combatir los flagelos sociales contra los que lucha la humanidad, la ignorancia, las enfermedades, el desempleo, la vejez, la alimentación, las condiciones de trabajo, la ocupación del tiempo libre y las medidas de protec --

ción pueden ser variadas como Seguro Social, Cajas de Seguridad, -- Asilos, étc.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo la -- idea de la Seguridad Social se inspira en el profundo deseo del hom -- bre para liberarse del temor de la necesidad. Para realizar ésta idea -- es preciso eliminar hasta donde sea posible, las causas de inseguridad y garantizar al individuo la protección contra los riesgos comunes de -- la vida a los que no puede subvenir con sus propios esfuerzos.

La Declaración de Filadelfia (1944) establece una Paz Social, -- base de una justicia Social en que: " Todos los seres huma nos, sin -- distinción de raza, credo o sexo, tienen el Derecho de perseguir su -- bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de liber -- tad y dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunita --- des". (1)

La carta de la Organización de los Estados Americanos en su -- artículo 16 estipula: " Toda persona tiene derecho a la Seguridad So -- cial que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que proviene de cualquier otra ajena a su vo -- luntad, lo imposibilita física y mentalmente para obtener medios de - -- subsistencia". (2)

El Lic. Adolfo Desentis, miembro de la Conferencia Nacional de Seguridad Social concluye que: " La Seguridad Social abarca aspectos más amplios de bienestar individual o colectivo que el Seguro Social - no puede garantizar. La Seguridad Social es ya propósito determinado y claro de remediar los males sociales por medio de coordinación -- conciente de métodos de alcance general y de efectos previstos en favor de la Sociedad".

El Ing. Manuel García Cruz, Secretario del Instituto Mexicano del Seguro Social ha expuesto: " La Seguridad Social de nuestro tiempo significa ya un plano general convenido por todos los pueblos y --- enarbolado por todos los gobiernos democráticos, para garantizar la liberación de la miseria y el temor a la indigencia, mediante el suministro de un ingreso permanente capaz de satisfacer necesidades vitales, - como alimentación, casa vestido y servicios de salud y asistencia médica adecuada, así se entrelaza en la economía social de las democracias modernas". (3)

Por lo antes expuesto, el Estado decide organizar e intervenir en forma plena, creando el Seguro Social que impone con carácter, - con el objeto de proteger a los económicamente débiles en los casos de disminuir o perder los ingresos o de sufrir un aumento en las necesidades.

b). - SEGURO SOCIAL.

El Seguro Social ha sido objeto de diversas definiciones:

Alvaro López Núñez, en sus Lecciones Elementales de Previsión Social, considera que: "El Seguro Social es el que propone cubrir los riesgos de la vida del trabajador".

García Oviedo, considera que: "El Seguro Social, como lo que garantiza contra las consecuencias económicas de los riesgos que pueden disminuir o extinguir la capacidad del hombre". (4)

Fritz Herrmansdorfer, considera: " Los Seguros Sociales inspirados en los principios de la Política Social inspirados en los principios de la Política Social y organizadas como Sector de la Prevención Pública. Su objeto es la protección de las clases económicamente débiles. Su rasgo distintivo es la obligatoriedad".

González Posada, " El Seguro Social es una Institución Paternalista que implica un esfuerzo por parte del Estado para venir en ayuda del trabajador y procurarle lo que individualmente no puede procurarse".

Gustavo Arce Cano, " Seguro Social es el Instrumento Jurídico

co del Derecho del Trabajo por el cual un establecimiento público queda obligado, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los asalariados y el Estado o sólo alguno de estos, a entregar al asegurado o sus beneficiarios que deben pertenecer, al sector económicamente débiles, un subsidio, una pensión, u otras prestaciones de diversa índole, cuando se realicen algunos de los riesgos profesionales o si nuestros de naturaleza social".

González Roth dice: " Los Seguros Sociales son organizados por los Estados generalmente por su apoyo económico, contra los riesgos que a los trabajadores o a sus derecho-habitantes ha de producir la pérdida del salario por la imposibilidad motivada ya por causas que se deriven directamente de la organización o el ejercicio de la industria agrícola, manufacturera o comercial, y el paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales: vejez, muerte, etc.

De lo antes expuesto se deduce que el Seguro Social no es un servicio público de ayuda gratuita a los trabajadores que se encuentran en situación aflictiva y que son víctimas de enfermedades ocasionadas por su labor o que sean consecuencia de ella o de la edad.

El Seguro Social es un Derecho apoyado en una ley institución

autónoma con fundamento jurídico; que es una entidad de Derecho -- Público con personalidad y órganos propios y cuya misión consiste en -- dar la protección debida a sus asegurados y administrar las diversas ra mas con las que se integra.

c). - SERVICIOS SOCIALES.

Los Servicios Sociales pueden definirse como " Un actividad or -- ganizada, cuyo objeto es contribuir a una adaptación mutua entre los -- individuos y su medio social, adaptación que debe ser expresión del -- bienestar general de la comunidad y de los miembros".

Los Servicios Sociales que se prestan en algunos países son:

I. - Ayuda para la vida del hogar. Esto es que por medio de los organismos especializados, ayudan supliendo la falta de cuidado perma nente o temporal dentro de la casa.

II. - Guarderías Infantiles y Centros de Agotamiento. Muchas son las circunstancias que dan origen a la necesidad de atender a los niños y prestarles cuidados diurnos que pueden serles proporcioⁿ - dos en el hogar familias desunidas, matrimonios divorciados, madres solteras trabajadoras, etc. Han obligado a los servicios sociales ha -- establecer guarderías infantiles en donde se cuida durante el día a los

niños, cuyas madres no los pueden atender. Los mismos problemas de atención que hemos expuesto con relación a los niños, se prestan en las personas ancianas, para esto se ha establecido centros de acogimiento para el día, en donde estas personas de edad avanzada pueden permanecer y asegurarse la comida principal y realizan al mismo tiempo, ligeras ocupaciones que los mantienen entretenidos y a salvo de la soledad. También los inválidos deben contar con talleres protegidos en donde al desarrollar trabajos sencillos se encaminen hacia la rehabilitación.

III. - Servicios de Recreo y vacaciones. El salario para ser suficiente debe permitir que el trabajador y su familia además de la subsistencia puedan tener un esparcimiento honesto en sus ratos libres. Cuando el salario es insuficiente debe de haber un complemento de vacaciones a precios reducidos para las familias, entradas gratis o a un precio moderado para los teatros, conciertos y otros espectáculos. En ciertos países las instituciones de Seguridad Social han empleado sus fondos de reserva al otorgar a los asegurados prestamos para vacaciones, alojamientos y otros fines análogos.

IV. - Cuidado de ancianos e inválidos y huérfanos. Tanto los ancianos como los inválidos en algunas ocasiones tienen la necesidad

de cuidados médicos. El asilo para ancianos se reserva solamente a las personas cuyo estado de salud es razonablemente satisfactorio. -- Una Institución semejante puede instalarse como casa de convalecencia o casa de reposo especializada. Puede ser concebida como dependiente de los servicios de salud o de los servicios sociales o de ambos a la vez.

V. - Colocación familiar. Esto es cuando se trata de niños, mejor enviarlos a una institución, pues es preferible encontrar familias que tengan las condiciones requeridas para asegurarles todo género de cuidados.

VI. - Servicios de readaptación y de prevención de los accidentes. Más importante que sostener a un inválido es rehabilitarle. El aumento masivo de los casos de invalidez causados por las máquinas o por sustancias peligrosas en las fábricas, así como el camino, incluso en el hogar de los interesados, ha orientado una serie de técnicas y de servicios de prevención de los accidentes.

VII. - Servicios de empleo. Existe una relación muy estrecha entre el seguro de desocupación o las indemnizaciones por desocupación o las indemnizaciones por desocupación y de los servicios de em-

pleo. La organización de servicio para ayudar a los trabajadores ha -- encontrar ocupaciones que les convengan, y a los patronos a encontrar ocupaciones que les convengan, y a los patronos a encontrar a los trabajadores que necesitan, ha procedido, de hecho, a la institución del seguro de desocupación en la mayoría de los países donde funciona ésta rama de los Seguros Sociales. Además de su función de -- colocación, al servicio del empleo se ocupa habitualmente de orientación profesional.

De lo anteriormente expuesto se deduce que todo individuo debe estar protegido por un Plan Social. Esto es, el huérfano como el -- viejo, al trabajador, el patrón, el rico como el pobre, etc.

El Seguro Social, funda su acción en la cobertura a las prestaciones de las personas que pagan cotizaciones o que desempeñan una actividad comprendida en el campo de aplicación del respectivo régimen legal. Mientras que la Seguridad Social extiende su competencia a -- las personas de escasos recursos que exigen el auxilio de la comunidad.

El camino para dar solución a tan discutido problema, de inseguridad, es la intervención de los organismos encargados de éstos --

cometidos en forma paralela, en la vida económica de los afiliados, garantizando los servicios que se consideran indispensables para subvenir a las necesidades vitales de la familia.

Además de otorgar un beneficio según un plan social, adaptar al afiliado a vivir de acuerdo a sus ingresos y conforme a un nivel de vida superior. Conforme a sus medios, así tratamos de darle asistencia médica completa, con ella le estamos elevando su nivel sanitario, así tratamos de proporcionarle vivienda propia o de bajo arrendamiento, con ello damos un hogar higiénico y comodo a las necesidades de la familia; si tratamos de brindarle una alimentación integral dirigida, con ello a la vez de evitar desnutrición se abarata el costo de la vida; si tratamos de otorgarle posibilidades para la acción formativa educacional de los hijos, con ello le permitimos la elevación del nivel social y cultural.

En cada país o en cada región debe hacerse una selección de los gastos que inciden en mayor proporción en lugar típico, correspondiente a una persona de cierta edad, clasificarlos y obtener así un padrón de necesidades a los efectos de adoptar los medios pertinentes.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. - Declaración de Filadelfia (1944)
2. - Organización de los Estados Americanos (O.E.A.).
3. - Ing. Manuel García Cruz I.M.S.S.
4. - García Oviedo Carlos " Tratado Elemental del Derecho Social.

CAPITULO CUARTO

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DISCIPLINA DEL DERECHO SOCIAL

- a). - Derecho Social.**
- b). - Teoría Integral.**
- c). - El Derecho Social y La Seguridad Social.**

a). - DERECHO SOCIAL.

Entre las variadas clasificaciones que es posible hacer del Derecho se encuentran como importantes las que hacen encuadrar las disciplinas jurídicas en el Derecho Público y Derecho Privado. Pero hay autores que afirman la existencia de una tercera rama o clasificación y ésta es la de Derecho Social.

Algunos de los autores que la sostienen son:

Georges Gurvitch: "El Derecho Social, es un Derecho autónomo de comunión por el cual se integra de manera objetiva, cada totalidad activa real que encarna un valor positivo extratemporal". Explica que la manifestación más pura de lo social consiste en un movimiento continuo de participación interpenetrante de lo múltiple en lo uno y de lo uno en lo múltiple, que se engendran recíprocamente.

El objeto de este derecho es la reglamentación de la vida interior del grupo. Pero hace que la relación sea directa en relación con sus miembros sin oponerse como un sujeto separado por esa reglamentación jurídica existente. Agrega, que este derecho se manifiesta en un poder social como coacción represiva o restitutiva, pero esta coacción no es incondicionada como las que ejerce el Poder del Estado, sino condicional, porque el miembro de un todo puede abstraerse a ---

ella dejando de pertenecer a ese todo. El fin que persigue ésta organización serán los que el grupo pretenda realizar. (1)

El concepto que da Gurvitch es desde el punto de vista Sociológico y no Jurídico.

Gustavo Radbruch; para este autor la creación de una Constitución Social al lado de una Constitución Política sería el reconocimiento de las clases sociales y de un derecho a participar en la estructuración del Estado; la asociación Profesional que es la organización de las clases sociales, el contrato colectivo de trabajo que es el derecho que crean las clases sociales con independencia, del Estado, los Tribunales de Trabajo, que por su integración con elementos de las clases, hacen patente el juez profesional la magna contienda social de la que es solo un brote el pleito singular; los Consejos de Empresa, las condiciones de trabajo mínimo, el Instituto de Seguridad Social y en general las Instituciones cuya integración depende de las clases sociales.

En síntesis Radbruch, nos dice: "El Derecho Público es un orden individualista se limita a ser la faja protectora del Derecho Privado El Derecho Social en cambio deja una esfera siempre a la omnipotencia del Derecho Público. Los puntales del Derecho Económico y el Derecho Obrero, ya que ambos tienden a considerar al hombre como algo concreto viviente. (2)

Ernesto Krotoschin: nos dice: "La contienda a la socialización, tomado el término no exclusivamente económico y teniendo en cuenta muy especialmente sus realizaciones en el campo jurídico -- se enlaza en cierto modo con el punto de partida de Derecho Social. -- No es casualidad que muchas de las nuevas formas jurídicas socializantes que se crean, sean en el Derecho de alquileres o de arrendamientos, en el nuevo Derecho Agrario, etc., es por decir así en una zona gris entre el Derecho Privado y el Derecho Público ó están integradas por elementos de ambos. El nuevo Derecho el término genus, es el Derecho que irrumpe en la esfera individual inepta para solucionar los conflictos que provoca la organización en defensa de los intereses colectivos parciales (partidos políticos con determinados fines económicos, sobre todo en defensa de las clases medias, asociaciones profesionales de trabajadores y de empleados, de inquilinos, de propietarios, etc., y que trata de conservar en los casos necesarios el predominio del estado como defensor de la comunidad total). Es el derecho que tiende a jerarquizar los conflictos de intereses en el esfuerzo extremo de la integración".

"pero al mismo tiempo ese derecho no representó solo una -- idea organizadora, sino también protectora y en cuanto a este último

aspecto desarrolla una ética que se caracteriza por restringir el alcance del viejo adagio romano "qui iure suo sitibur, nomine laedet" mediante nuevas obligaciones de orden social. Es precisamente esta ética que la economía a pesar de nuestro destino no pudo crear. Y le fue reservado en gran parte al factor trabajo, desarrollar esa nueva moral o conciencia del derecho, en la cual se concreta para muchos la esencia del Derecho Social Moderno, donde la palabra Social adquiere sentido de reivindicación. Esta nueva conciencia consiste en el reconocimiento de que en derecho debe conciliarse la individualidad y la colectividad, que el individuo no debe ser suprimido por este, pero tampoco por otro individuo económicamente más fuerte, ni la colectividad socarada por intereses individuales y que ningún interés parcial sea individual o colectivo (de grupos) puede prevalecer sobre el supremo interés común. Los valores jurídicos comprendidos en estos términos hacen tanto el contenido como a la interpretación del nuevo derecho. Este es profundamente humanista pero al mismo tiempo construye todo un complicado mundo de ordenación social. La razón es que el problema moderno de la integración junto con el de protección no se presentó en ninguna otra forma de derecho, en forma oprimiente. Y es el derecho del trabajo el que se caracteriza por la novedad de haber descubierto, primero al trabajador como persona es decir haber creado la premisa que se dió

por sí mismo en otras disciplinas". (3)

Carlos García Oviedo, Jurista Español enfoca el contenido del derecho fundamental en el Derecho del Trabajo en su evolución última a llegado a ser un derecho autónomo, dotado de sustantividad propia, no es ya un derecho excepcional del Derecho Civil. Por su contenido ordena el trabajo, considerándolo como verdadera Institución y como mero cambio de valores poseyendo instituciones propias. Por su espíritu es en gran parte tutelar en el lado social económico. Por su método sigue el de las ciencias sociales, ve las cosas e intereses que protege desde el ángulo de lo social. Por su sector personal no considera como el derecho Civil la masa indiferenciada de los individuos, sino la zona más amplia de los seres económicamente débiles. Por su naturaleza de sus normas es en gran proporción " Jus cogens" de reglamentación total de imperio de la voluntad del estado a los efectos de la realización de su obra ordenadora y tuitiva".

García Oviedo, clasifica dentro del Derecho Social, las disciplinas de prevención social, seguro social, higiene industrial cooperativo, vivienda e inmigrantes. (4)

Dr. Lucio Mendieta Núñez: Derecho Social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas grupos

y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente -- débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo". (5)

El contenido de este derecho según su clasificación es: Derecho del Trabajo, Derecho Social Económico, El Derecho de Seguridad Social, El Derecho de Asistencia Social y el Derecho Cultural.

Haciendo una crítica a la opinión del maestro Mendieta Núñez, - pienso que peca al principio "Vs. definiti o sit brevis", es decir es super-abundante en su definición de ese Derecho; Conjunto de preceptos jurídicos que protegen a las personas económicamente débiles.

b). - TEORIA INTEGRAL.

El Dr. Alberto Trueba Urbina, estima que: " Las fuerzas motrices del Derecho Social no sólo hay que buscarlas en el Derecho económico y en el Derecho Obrero sino en la necesidad urgente de proteger - a todos los débiles". Y así como nos da la definición del Derecho Social, como: "El conjunto de normas, principios o instituciones que en función de integración, protegen, dignifican y reivindican a los que viven - de su trabajo o a los que económicamente débiles". (6)

Al referirse cual ha sido el origen del nacimiento del nuevo Derecho Social, nos dice que es sin duda las Revoluciones y las Guerras.

En México la revolución de 1910, originó la proclamación de los Derechos Sociales, que en nuestro país se ha llegado a objetivizar la Justicia Social, quedando plasmado jurídicamente en los artículos: 3, 5, 27, 28, 123, y 130 de la constitución de 1917.

Por otra parte al referirse a la clasificación tradicional del Derecho y a la aparición del Derecho Social nos dice, "La formulación de la norma fundamental que crea el Derecho Social revela no precisamente penetración recíproca de un Derecho en otro, sino separación de materias que no pueden quedar incluidas ni dentro del Derecho Público, ni dentro del Derecho Privado".

En su opinión, las normas jurídicas que integran el Derecho en general deben dividirse tripartitamente, para comprender: todas las relaciones humanas del individuo, de la sociedad y del Estado; desde el punto de vista puede clasificarse el Derecho en: Derecho Privado, Derecho Social y Derecho Público.

El primero constituido por normas que regulan las relaciones del hombre, individuo, son de exclusiva utilidad para los individuos o sea para personas jurídicamente equiparadas. El segundo lo integran las normas que tutelan a las sociedades obreras, campesinas, artesanas y a los grupos humanos débiles inmersos en ellas, al hombre masa, al hombre colectivo. El tercero que trata al Estado y las funciones

del gobierno.

El Maestro Trueba Urbina, además de enfocar este Derecho como tutelar, agrega un elemento valiosísimo e importante, elemento -- jurídico propio del Derecho Social Mexicano, de carácter Reivindicatorio, cuando dice que la naturaleza del nuevo Derecho se deriva de las causas que originaron su nacimiento y de su objetivo fundamental: Es Reivindicador de la entidad humana desposeída que sólo cuenta con su fuerza de trabajo para subsistir caracterizándose por su mayor proximidad a la vida. Pugna por el mejoramiento económico de los trabajadores y significa el inicio de la transformación de la Sociedad Burguesa hacia un nuevo régimen social de Derecho.

Apoyando la opinión de tan ilustre Maestro considero que debemos seguir luchando por el reconocimiento de esos Derechos. Ya que desafortunadamente en la nueva Ley Federal del Trabajo, no se llegarán a plasmar los principios contenidos en la Teoría Integral, mismos que se conquistaron con el artículo 123, de nuestra Constitución Política.

c). - EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Aunque jurídicamente, la creación de la rama de Derecho Social aún, no es posible, convencionalmente la aceptamos, puesto que-

es necesario para reivindicar a la clase social, es decir a un grupo de personas dotadas de una cualidad especial, la económicamente débil - a una sociedad Justa.

El Derecho Social, no reconoce a un sólo tipo de hombre, sino tiene concepto igualitario donde convergen todos los hombres. Todo - hombre es persona jurídica, tanto el rico como el pobre, el hombre como la mujer, el patrón como el obrero, el fuerte como el débil.

De aquí que surge un nuevo tipo de hombre a considerar por el Derecho, la idea del hombre real que vive en sociedad vinculado con - sus semejantes. El hombre social, la persona colectiva, será en lo su cesivo la base del Derecho.

Y este Derecho deberá ser titular de las garantías Sociales, como son: Educación, Asistencia, Alimentación, Propiedad y el objeto - de nuestro estudio la **SEGURIDAD SOCIAL**.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

1. - Georges Gurvitch. - Los tribunales de Trabajo, que et L'it Sociau".
2. - Gustavo Rasbruch. - " Introducción a la Ciencia del Derecho".
3. - Ernesto Krotoschin.
4. - Carlos García Oviedo. - "Tratado elemental del Derecho Social".
5. - Dr. Lucio Mendieta y Núñez. - "El Derecho Social".
6. - Dr. Alberto Trueba Urbina.

CAPITULO QUINTO. -

ESTUDIO Y BALANCE DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

- a). - De la Conquista al Mexico Independiente.**
- b). - Constitucionalidad del Seguro Social.**
- c). - El Seguro Social como organismo descentralizado.**
- d). - Financiamiento del Seguro Social.**

DE LA CONQUISTA AL MEXICO INDEPENDIENTE.

VIRREINATO.

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

Al buscar el origen y evolución de la seguridad social en nuestro medio, encontramos que la organización social y económica de los pueblos autóctonos influyó en las características de la ayuda colectiva que se practicó en ellos. Los habitantes se diferenciaban entre sí por su rango y actividades, en grupos de señores o nobles, sacerdotes, guerreros, comerciantes, artesanos, agricultores y siervos; no había asalariados y ni clase obrera en el sentido de su denotación moderna; tampoco moneda propiamente dicha y las transacciones comerciales se hacían era la principal fuente de trueque. La agricultura era la principal fuente de productos para el sustento de la población y el aprovechamiento de la tierra era comunal, como en el calpultlalli, el tlatimilli y el altepetlalli de los aztecas. En otros trabajos se utilizaban prisioneros de guerra. Por estas particularidades de su forma de vivir, dichos pueblos no tenían ni necesitaban un sistema de seguridad social del tipo adoptado en el siglo XX, que funciona de manera preponderante para protección de los trabajadores remunerados. En cambio, había otra clase de seguridad social, de previsión colectiva, consistente en el almacenamiento de víveres para distribuirlos entre los pueblos en épocas de hambre, originada por guerras, pestes, sequías o inundaciones de los pueblos sometidos, y en casos extraordinarios por aportaciones de emergencia. Sabido es que Netzahualcoyotl tenía bien organizado un servicio de esta especie y abastecidos géneros de graneros al mismo destinados. Conocida es también la ayuda que proporcionó, junto con el rey de Tlacopan, a Moctezuma, entre los años 1452 a 1454

suministrándole maíz para su reparto entre los mexicanos, víctimas del hambre que sobrevino después de un período de sequía precedido de inundaciones.

A partir de la conquista, primer momento de la dominación española, que tanta influencia tuvo en algunas instituciones, destacan en la Nueva España, entre los métodos asistenciales, las cajas de comunidades indígenas, a las que algunos autores atribuyen origen mexicano, sin desconocerles notoria influencia española, las cofradías religiosas y los gremios de trabajadores artesanales e industriales. Se dice que la asistencia y previsión durante el virreinato se sustentó en éstas instituciones que fueron pilares que se fortalecieron en la medida que la esclavitud, el rescate y la encomienda fueron perdiendo fuerza. Una que no tuvo mayor trascendencia fue la de los pósitos, contemporánea de aquellas, pero que no debe pasar desapercibida aunque no haya tomado auge. Es a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, con la aparición de los montes de piedad cuando por primera vez se establecen verdaderos centros de seguridad social.

"Las comunidades indígenas, comenta Adolfo Lamas (1), también fueron conocidas bajo el nombre de cajas de censo, y la legislación de Indias las denominaba, indistintamente, cajas de censo o comunidades indígenas; aunque con frecuencia las llamó bienes de comunidad, haciendo referencia a la forma en que aquellas cajas se constituían, es decir, con los fondos de las comunidades de los distintos pueblos, provenientes sólo de aportaciones de los mexicanos. Por estos mismos, y según aparece en todas sus operaciones, dichas cajas servían exclusivamente a la comunidad mexicana. Los encomenderos y otros españoles que poseían bienes, gozaban de beneficios derivados de una situación privilegiada y dominante, no necesitaban de instituciones semejantes a las mencionadas".

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

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

El fondo patrimonial de las cajas de comunidades indígenas se constituyó en un principio con las tierras que les dotó la corona y con aportaciones en dinero. A virtud de modificaciones establecidas por Fe

lipe II motivadas por la imposibilidad de los mexicanos de entregar sus aportaciones en dinero efectivo, y para facilitarles el pago de las mismas, se les autorizó para que las cubrieran con bienes agrícolas o pecuarios, con las rentas obtenidas del arrendamiento de sus tierras o con el producto de la venta de sus animales.

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

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

Genaro Estrada, en su introducción a las ordenanzas de Gremios de la Nueva España, (3) dice lo siguiente acerca de las cofradías mexicanas: "los artesanos estaban agrupados por la religión en cofradías y por la ley en gremios, Las cofradías eran las sociedades espontáneas que la fe mantenía unidas por el culto; los gremios, las clasificaciones de oficios que las leyes establecían para reglamentar la producción y los impuestos respectivos. Cada oficio tenía su cofradía; cada cofradía su santo patrono; las había de albañiles, panaderos, sas--

tres, y aún de individuos que desempeñaban profesiones liberales y empleos de gobierno. Los gremios eran más numerosos todavía como que no hubo oficio, por insignificante que fuera, que la ley no clasificara y diera reglamento por medio de ordenanzas".

Los primeros datos que se tienen de las cofradías se encuentran en el relato de la actividad de la Iglesia. Los autores coinciden en señalarla como la más antigua creadora de centros de beneficencia en la Nueva España. Por otra parte, hay que recordar la fundación del hospital de Jesús Nazareno de Nuestra Señora que todavía existe, del cual habló Hernán Cortés en sus ordenanzas, formuladas en 1529 y al que dejó un legado deduciéndose de todo ello que Cortés fue su fundador. Después de este hospital se establecieron muchos otros en la Nueva España, auspiciados por la Iglesia, sostenidos por la caridad y por las cofradías, algunos de estos hospitales se dedicaron exclusivamente a la atención de los mexicanos, otros a la de los españoles.

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

Mantenimiento de hospitales o sitios de asistencia médica;

Ayuda económica para casos de enfermedad y vejez

Ayuda técnica y comercial en determinados negocios;

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

Otras formas de ayuda referidas a necesidades temporales o ca-

lamidades pasajeras.

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

Un tercer grupo de instituciones de previsión y asistencia en la colonia era el de los pósitos con funciones confusas y variables, — máxime que en los últimos tiempos del período de dominaciones se — mezclaron con otra institución muy semejante, que fué la Alhóndiga.

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

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

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

El último, a la vez que el más importante género de instituciones asistenciales de la Nueva España, fue el de los Montes de Piedad, nacidos en el siglo XVIII, cuyos servicios eran como una continuación de los años que antes habían venido prestando los gremios y cofradías.

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

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

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

Los primeros en tener goce de esta clase de instituciones fueron los militares y más tarde los demás funcionarios públicos de cierta jerarquía, no llegando este servicio a las grandes masas de población — campesina o al artesanado, en lo cual radica una diferencia con las cofradías, que se formaron por la iglesia y por grupos gremiales para resolver el problema asistencial de la población de muy bajos y eventuales ingresos. La exclusividad de los montepíos para grupos burocráticos de ingresos más altos y regulares, influyó en el éxito que alcanzaron en su ámbito geográfico. Se establecieron el montepío militar, el montepío ultramar, el sacro y el real monte de piedad de las Animas y el montepío de los empleados en las escribanías de cámara de las reales audiencias y en otras reales oficinas.

El Montepío Militar fue creado en España por Carlos III el 20 de --

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

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

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

Se dispuso la fundación de estos montepíos en Nueva España, Perú y Nuevo Reino de Granada. Sus fondos se integraban con lo siguiente: una única mesada del sueldo íntegro de todas las clases de ministros y empleados; una renta de tres mil pesos considerada sobre las vacantes mayores de los arzobispados y obispados; el importe de dos mesadas de todas las plazas o empleos que vacasen por muerte, --

etc. Se consideraban beneficiarios a los oidores, fiscales y alcaldes -- del crimen de la Real Audiencia, a los contadores mayores y a los ordenadores, así como a los tres oficiales de las cajas matrices y a todos los demás del distrito del virreinato.

De conformidad con el artículo I del capítulo segundo, tenían derecho a las prestaciones las viudas o pupilos, con una pensión calculada en la cuarta parte del sueldo de que gozaban sus maridos o padres. La dirección y manejo de este montepío quedó en manos de cuatro ministros, que eran nombrados a voluntad del Virrey de Nueva España.

El Sacro y Real Monte de Piedad de las Animas, a diferencia de los montepíos de Ultramar y Militar, sólo se estableció en México sin sucursales en el interior de la Nueva España o en otros virreinos. Este montepío no funcionó como institución de previsión, sino como Monte de Piedad de Crédito; también difería de los otros dos en que -- era de carácter privado, es decir, operaba con apoyo del gobierno, pero era independientemente en cuanto a su dirección; su único fondo era la cantidad de trescientos mil pesos que su creador Pedro Romero de Terreros le había asignado.

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

La finalidad de este monte consistió en dar asistencia y servicio de pensiones a los empleados de menor jerarquía de la administración pública, como eran los funcionarios de la Real Audiencia y la Sala del Crimen, de las Cajas Reales, de la Real Casa de Moneda y de las Aduanas de México, no pudiendo estar los que por grado o carácter co

respondieran al Montepío Militar o al de Ultramar.

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

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

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

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

riesgos a que el hombre está expuesto y ponen de relieve la necesidad que éste siempre ha tenido de un sistema de protección que lo ponga a cubierto de inseguridad'.

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

Aunque no se logró el equilibrio entre los indígenas y el medio socio-económico que los conquistadores les impusieron fue muy meritoria la obra de los misioneros y sus protecciones humanitarias con los indios, así como la generosa ayuda de los gremios y cofradías. Cabe recordar a Don Vasco de Quiroga, quien procuró entre los purépechas o tarascos que ninguna persona padeciera por sus necesidades y que todos tuvieran participación en los bienes de los demás, como miembros de una misma comunidad.

MEXICO INDEPENDIENTE.

Ya iniciada la guerra de Independencia con el grito del Padre Hidalgo en Dolores, describe el Ing. Miguel García Cruz (7) - el caudillo Don José Ma. Morelos y Pavón exponía una clara proyección en -- los 23 puntos de los "Sentimientos de la Nación", de la necesidad de -- una Seguridad Social. En este mensaje dirigido al Congreso de Chilpancingo, el 14 de Septiembre de 1813, puntualizaba: "Como la buena -- ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben --

ser tales, que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la ignorancia". Es importante — señalar la preocupación por la pobreza que imperaba en aquel tiempo — y para remedio de tal situación, se encontró la adecuación de un mivimiento nivelador hasta la Revolución Mexicana.

No es sino con posterioridad a la constitución política mexicana del 4 de Octubre de 1824, cuando empezaron a dictar disposiciones tendientes a proteger al ser humano y a su aseguramiento. Haremos — de ellas a continuación una referencia conológica.

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

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

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

El 17 de febrero de 1837 se expidió una ley que permitiera en ca — sos de excepción que se elevarán las pensiones al cien por ciento del — salario, pero sólo se concedían por avanzada vejez o invalidez absolu — ta.

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

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

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

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

La política de conciliación que se puso en práctica favoreció a -- las clases dominantes que eran el clero y los grandes propietarios, pero fue un paso atrás en el avance de la política reformista, pues las -- leyes de Reforma fueron burladas por las familias encumbradas, que -- contaban con la benevolencia del Gobierno. Se acabó con la propiedad

de las comunidades indígenas, A las clases acomodadas antiguas, se agregaron nuevos grupos de privilegiados. La protección decidida a los capitalistas extranjeros formó una casta de favorecidos, perjudicando al proletariado con un sistema de explotación, agravando ésta — la circunstancia de que el capital seguía siendo extranjero, mientras la fuerza del trabajo era nacional. Todas estas causas y otras más impelieron al pueblo a la Revolución.

ETAPA REVOLUCIONARIA.

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

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

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

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

El Dr. Alberto Trueba Urbina (10) nos reproduce en su obra "El Nuevo Derecho del Trabajo", la primera proclama de Ricardo Flores -- Magón, que al frente de muchos más estaba contra el régimen de Porfirio Díaz, La acción política y propaganda de Flores Magón revelaba -- una preocupación por el mejoramiento de campesinos y obreros. El -- documento de mayor significación fue el programa y manifiesto a la Na ción Mexicana de la junta organizadora del Partido liberal mexicano -- en San Luis Missouri el 1o. de julio de 1906, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, en unión de otras personas. Fue el primer -- mensaje dirigido a los obreros mexicanos en que se reclamaba una le gislación del trabajo y del derecho social y en su punto 27 dice: "obli gar a los patrones a pagar indemnizaciones por accidentes de trabajo".

En el Estado de Nuevo León el 9 de Noviembre de 1906, apareció una ley sobre Accidentes de Trabajo de Bernardo Reyes, en la que se procuraba evitar mediante una rudimentaria legislación laboral, los -

problemas de las familias de obreros en la derivación de los riesgos -- profesionales.

Rodolfo Reyes presentó al ministerio de Fomento el 19 de febrero de 1907, un proyecto de Ley Minera, en cuyo capítulo IX aparecen -- diversas medidas protectoras de los trabajadores y de sus familiares, -- quienes serían indemnizados en caso de ocurrir algún siniestro.

En la compilación que hizo el Ing. Miguel García Cruz (II) se -- ñala que el 10. de abril de 1909, el partido demócrata, dirigido por Beni -- to Juárez Maza, publicó su manifiesto político, donde se comprometía -- a la expedición de leyes sobre accidentes del trabajo y de disposiciones -- que permitieran hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en -- caso de accidente.

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

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

En diciembre de 1912, Don Francisco I. Madero, siendo ya pre -- sidente de la República, ordenó a Abraham González y a Federico Gon -- zález, secretario y subsecretario de Gobernación que formularan las -- bases generales para una ley obrera.

Eduardo J. Correa y Ramón Morales diputados por Aguasca---

lientes presentaron el 27 de mayo de 1913, un proyecto de lo que proponía la creación de una caja de riesgos profesionales a cargo de los patrones, la cual contraería con las compañías de seguros mediante una serie de pólizas que garantizarían el pago de las indemnizaciones el proyecto consideraba la intervención directa del Estado en calidad de administrador.

El 17 de septiembre de 1913, se llevó ante la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley del Trabajo, suscrito por los señores José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardían Francisco Ortíz Rubio, Gerzayn Ugarte, Jesús Urueta y Félix F. Palavicini, con el que se intentó legislar sobre el contrato de trabajo, descanso dominical, salario mínimo, educación a los hijos de trabajadores, accidentes del trabajo y seguro social; pero Victoriano Huerta ahogó el proyecto en su cuna.

Don Venustiano Carranza pronunció un discurso el 24 de septiembre de 1913 en el salón de cabildos de Hermosillo, Sonora con el contenido social de la revolución, en el que expresó: "Tendremos que renovar todo, crear una nueva Constitución, cuya acción benéfica sobre las masas nada ni nadie puede evitar" ... "Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicatoria y social" (12)

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

En 1915, Yucatán promulgó su ley del trabajo. En este ordenamiento, por primera vez en México, se estableció una forma de seguridad social, pues el precepto 135 decía que bajo el patrocinio del Gobierno se formaría una asociación mutualista, en el cual se podría asegurar a los obreros contra riesgos de vejez y muerte. En este mismo cuerpo legal, se implantaba la responsabilidad de los riesgos profesionales a cargo de los patrones.

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

El congreso abordó los problemas laborales el 6 de diciembre de ese año, al verse para su aprobación los artículos 5 y 73, tomados de la Constitución de 1857 con ligeras adiciones que concedían al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de trabajo. Posteriormente, en la sesión del 26 de diciembre, Heriberto Jara propuso la inclusión, dentro de los textos constitucionales de ciertos artículos protectores de los derechos del proletariado y Héctor Victoria hizo notar a los Constituyentes la necesidad de fijar claramente en la misma constitución, las bases fundamentales de la legislación del trabajo, cuando decía: "a mi juicio el artículo V está trunco; es necesario que en él se fijen las bases constitucionales sobre las que los Estados de la Confederación Mexicana... tengan libertad de legislar en materia de trabajo" (14)

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

El 28 de diciembre robustecieron la teoría obrera Alfonso Cravioto y José Natividad Macías, cerrándose la sesión con palabras del diputado Mújica de Ugarte, así como la proposición que hizo Froylán Manjarrez: "Me permito proponer a la Honorable Asamblea, por el digno conducto de la Presidencia que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, el cual podría llevar como título "Del Trabajo" o a cualquier otro que estime conveniente la Asamblea".

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

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

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

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

tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán de fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

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

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

El General Alvaro Obregón en plena lucha contra la reacción huertista el 19 de abril de 1915 había expedido desde su cuartel general un decreto estableciendo el salario mínimo en todos los estados en que iba dominando la Revolución Constitucionalista, y además había ordenado que se comenzara a dar forma a un estudio del Seguro Social.

Siendo ya Presidente Constitucional el Gral. Obregón, el 9 de diciembre de 1921, formuló el primer proyecto de Ley del Seguro Social conocido en México. En dicho proyecto el Gral. Obregón proponía un descuento del 10% sobre los salarios, para integrar un fondo destinado a cubrir las prestaciones de los trabajadores. Es notorio que a Obregón le preocupara profundamente la situación discriminatoria que prevalecía entre los trabajadores de los distintos Estados; aunado a esto la Constitución Federal daba facultades a los gobiernos de los Estados para legislar en materia del trabajo. Existían, por consiguiente, condiciones y salarios diferentes por los cuales proponía el principio de federalizar la legislación obrera y del Seguro Social.

El Gral. Alvaro Obregón terminó su período presidencial sin ha--

ber conseguido la aprobación de suproyecto de Ley; más sin claudicar en su campaña presidencial reeleccionista en 1927-1928, insistió nuevamente sobre el Seguro Social, formándose un grupo llamado "Partido de Revisión Social", que no tenía más objeto que conseguir la -- aprobación de una ley del Seguro Social en los términos expuestos -- por su candidato.

El lo. de Marzo de 1929, a iniciativa del Gral. de División Plutarco Elías Calles se dió vida al Partido Nacional Revolucionario, que en su declaración de principio sostenía: "El Partido Nacional Revolucionario hace suyo y luchará porque se lleve a la categoría de Ley el Proyecto - de Seguro Obrero, en la forma concebida y presentada a la Cámara de la Unión Federal por el Gral. de División Alvaro Obregón". (15)

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

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

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

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

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

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

Siendo Presidente de la República el Gral. de División Abelardo -- L. Rodríguez, el Departamento de Trabajo designó una Comisión en-- cargada de elaborar un ante-proyecto de Ley del Seguro Social, más -- no llegó a promulgarse, aunque precisaron conceptos importantes co-- mo el principio de que el Seguro debería organizarse como obligatorio, sin fines de lucro, y que fuera una organización tripartita.

El Gral. de División Lázaro Cárdenas, tres veces consecutivas en mensaje dirigido a la Nación, recomendó la promulgación del Seguro Social en los años de 1935, 1938 y 1940. Durante su administración co-- mo Presidente de la República se elaboraron ante-proyectos de Ley --

del Seguro Social, en el Departamento de Trabajo, en el Departamento de Salubridad Pública, en la Secretaría de Hacienda, en la de Gobernación y en la oficina de Estudios de la Presidencia de la República, - pero no llegaron a adquirir forma de Ley.

Cuando tomó posesión como Presidente de la República el Gral. -- Manuel Avila Camacho, al dirigirse a la Nación, el 10 de Diciembre - de 1940, expresó: "No olvidemos que nuestros ideales de justicia colec- -- tiva están muy lejos de haberse logrado; el desempleo y bajos salarios - que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dig- -- namente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que - los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes, y por -- otra parte, todos debemos unir desde luego, el propósito de que un -- día próximo, la Ley del Seguro Social proteja a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en el desempleo, en la vejez, para subsistir este régimen secular que por la pobreza de la Nación -- hemos tenido que vivir". (17)

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

Durante los meses de enero a julio de 1941 se analizaron cuantos ante-proyectos se habían elaborado, sirviendo para un nuevo ante- -- proyecto que debía ser básico para una discusión abierta entre repre- -- sentantes de patronos, trabajadores y estado, publicose el 2 de junio - de ese año, en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo presiden- -- cial que creó en forma tripartita la Comisión Técnica Redactora de la - Ley del Seguro Social, integrada por cinco representantes del Estado,

siete de los patrones y 7 de los trabajadores, quedando constituida legalmente el 2 de julio lo siguiente.

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

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

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

Con la representación del Congreso formaron parte de la Comisión el Sr. Lic. Alberto Trueba Urbina, por el bloque de la Cámara de Dipu-- tados, el Sr. Alfonso Sánchez Madariaga por el bloque de Cámara de -- Senadores.

Durante más de un año trabajó esta Comisión Técnica Redactora, y el 10 de diciembre de 1942, el Presidente de la República General de División Don Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social para ser enviada al Congreso de la Unión. En la Sesión -- del 23 de Diciembre de 1942, la Cámara de Diputados aprobó con dis-- pensa del trámite el proyecto de Ley del Seguro Social, y el 29 de Di-- ciembre de ese mismo año la Cámara de Senadores dió también su a-- probación a la expresada Ley. Esta fué promulgada por el Presidente - de la República, enviada a la Secretaría de Gobernación y publicada --

en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1943.

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

Dignas son de remembranza las palabras del maestro Alberto Trueba Urbina (19) en el discurso pronunciado como representante del Congreso. "Gran satisfacción será para nosotros aprobar el proyecto de Ley del Seguro Social enviado por el Sr. Presidente de la República. . . es verdad que la Constitución de 1917 en un precepto fundamental, en un precepto básico, en el 123, consagran un pensamiento romántico, y digo romántico porque hasta hoy viene acrisolarse, a consolidarse ese pensamiento de los constituyentes de 1917. La Constitución de 1917 al esbozar el sentido de la Seguridad Social en el artículo 123, no hizo más que captar un anhelo, un deseo de la clase trabajadora de nuestro país; y ahora vemos como surge entre nosotros ese nuevo Derecho de Seguridad Social. . . . El Seguro Social es un tema que hace muchos años viene debatiéndose, no es una tendencia exclusiva del pueblo de México; en estos momentos de lucha, en estos momentos de guerra, asume el papel de vanguardia y en el fragor de la batalla expide su Ley del Seguro Social para proteger no sólo a la clase trabajadora de México, sino para proteger a todas las clases necesitadas de nuestra población.

CONSTITUCIONALIDAD DEL SEGURO SOCIAL.

En el capítulo primero, al hablar de la génesis del artículo 123 -- constitucional; se mencionaba que en la sesión del Congreso Consti-

tuyente celebrada el 26 de Diciembre de 1916; el dictamen sobre el artículo 50. constitucional hacía notar la necesidad de adicionar tres garantías de tipo no individual de adicionar tres garantías de tipo no individual sino social que era la no extensión de la jornada laboral por más de ocho horas diarias, la prohibición del trabajo nocturno industrial para mujer y menores y el descanso semanal. Con la conclusión de las mismas se produjo el embrión de la reforma social en materia de trabajo, del que habría de nacer, en el campo del Derecho Constitucional, el artículo 123, que estableció la pauta de la gestación del Derecho Social.

Recordemos también que en la misma sesión, el periodista Manjarez reclamaba un título especial en la Constitución dedicado al trabajo, al considerar posible dar cabida a todas las cuestiones obreras en el artículo quinto; así que la necesidad de dar mayor amplitud a la exposición de éstas, dió origen a un texto adicional en la misma Constitución.

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

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

Su artículo 123 ha servido de modelo a la Constitución de países extranjeros por el adelanto que representó en cuestiones de seguridad social, en una época en que daba los primeros pasos la institucional-

dad jurídica de la materia. Los países americanos adoptaron preceptos análogos a dicho artículo en sus ordenamientos constitucionales, como lo hizo Chile en 1925, Perú en 1933, Uruguay en 1934, Venezuela y Colombia en 1936, Brasil en 1937, Ecuador en 1938 y por último Cuba en 1940.

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

En esta nueva redacción que ya daba una nueva fisonomía la fracción XXIX, quedó explícita la determinación de expedir una Ley del Seguro Social, lo que no se hizo de inmediato debido a defectos -- técnicos de los diversos proyectos formulados, retrasándose su expedición hasta el año de 1943, en la que fue promulgada dicha Ley, misma que creó el Instituto Mexicano del Seguro Social.

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

Hubo un sinnúmero de especulaciones: así el Lic. Guillermo - González Díaz Lombardo (20) decía: "Dentro de los motivos básicos que existen para considerar la Ley del Seguro Social como equivocada e inadecuada, se tiene en lugar prominente el hecho de que crea un monopolio en favor del Instituto Social, lo que además de ser anticonstitucional, trae como consecuencia la nulificación de lo que se considera como la finalidad que debería perseguir la Ley, es decir, la difusión del Seguro, ya que dota a éste de todos los inconvenientes del monopolio, que son mucho mayores cuando se trata de un monopolio de estado. . . . Nuestra Carta Magna considera en forma por demás acertada, la necesidad de difundir el Seguro Social por medio de una legislación apropiada, pero en forma alguna supone que esa legislación sea equivocada a grado tal, que establezca un órgano como el Instituto Mexicano del Seguro Social con las características todas del monopolio, porque sería tanto como que ella misma se contradijera, ya que en su Artículo 28 condena expresamente los monopolios,

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

En sentido opuesto, Julio Videgaray (21), refuta las argumentaciones que han pretendido considerar al Instituto Mexicano del Seguro Social, como un monopolio que perjudica el interés general al excluir

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

Se afirma también, sigue observando Julio Videgaray, que el -- Instituto Mexicano del Seguro Social, al que encarga la ley la admi-- nistración de diversas ramas del Seguro está colocado en una situa-- ción privilegiada, por que su artículo 123 prevé que sus dependencias y servicios gozarán de exención de impuestos; que la Federación, los Estados, el Departamento del Distrito Federal y los Municipios, no podrán gravar con impuestos el capital, las rentas, contratos, actos ju-- rídicos, títulos, documentos, operaciones o libros de contabilidad de -- dicho Instituto, y que en estas exenciones se consideran comprendi-- dos el impuesto del timbre y el franqueo postal, resultando con ello -- contrariada la igualdad impositiva que debe imperar en México y que -- consigna el artículo 28 de la Carta Magna. A todo esto replica que la -- la Ley del Seguro Social no es anticonstitucional, pues la igualdad im-- positiva sólo puede referirse a empresas que trabajan el mismo renglón económico, ya que la desigualdad o exención impositiva en favor de -- una o algunas de ellas, las colocaría en situación de ventaja y de com-- petencia desleal respecto de las demás, pero no a organismos paraesta-- tales que no tienen carácter comercial y por lo mismo no entran en el

juego de la competencia. Por otra parte, dada la imposibilidad legal de las empresas privadas para dedicarse al ramo de riesgos profesionales no puede haber ni existe disparidad en materia de impuestos. La Ley no establece privilegios para el Instituto Mexicano del Seguro Social, sólo facilita el cumplimiento de un servicio público y por tanto, no -- viola el artículo 28 constitucional que garantiza la libre concurrencia en el comercio, porque lo que dicho Instituto persigue, no es alcan-- zar un lucro en detrimento de las compañías de seguros, sino dar alivio a un mal, consistente en los diversos riesgos a que están expues-- tos los obreros y sus familiares.

El Estado no pretende con la Institución del Seguro Social la -- integración de un estanco o monopolio, pues para que se configuren éstos, se requieren varios elementos que se desprenden de la Ley Or-- gánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, cu-- yos artículos 2o. y 3o. definen el estanco como un monopolio consti-- tuido en favor del Estado para procurar provecho al fisco, y el monopo-- lio como toda concentración o acaparamiento industrial o comercial y -- toda situación deliberadamente creada, y que permite a una o a varias personas determinadas imponer los precios de los artículos o las cuo-- tas de los servicios con perjuicio del público en general o de alguna -- clase social. Ahora bien, a la luz de estas definiciones, el Instituto -- Mexicano del Seguro Social no es una organización que reúna los ele-- mentos del estanco o bien del monopolio, pues en ninguna forma se -- creó en favor del Estado alguna maquinación para procurar provecho -- al fisco, y mucho menos en perjuicio del público en general o de algu-- na clase social; es obvio que el Instituto Mexicano del Seguro Social -- no persigue ninguna finalidad de lucro o que cause perjuicio al públi-- co, sino por el contrario, toda su acción está encaminada a la protec-- ción de la clase trabajadora, sin ganancia ni utilidad alguna para el -- propio Instituto, pues los artículos 106 y 116 de la Ley del Seguro Social establecen que si los balances actuales acusaren algún superavit, és--

te se aprovechará, después de constituir un fondo de emergencia, para mejorar ciertas prestaciones o reducir las cuotas correspondientes a las mismas.

Los Seguros de Accidentes de Trabajo, Enfermedades Profesionales y no Profesionales, los de Maternidad, Invalidez, Vejez, Muerte y Cesantía en Edad Avanzada, Incorporados en el artículo II D. de la Ley del Seguro Social, están confiados a un organismo descentralizado del sector paraestatal con la mira de obtener utilidades, el Estado no puede dejar tan importante función en manos de empresas comerciales que desvirtúan la finalidad perseguida por nuestra Constitución en la fracción XXIX del artículo 123, aparte de que las compañías aseguradoras no podrían prestar todos los beneficios que reporta el Seguro Social en forma que dejara satisfechas las necesidades de la clase social que se trata de proteger, por la naturaleza propia de las mismas ya que no se pueden atender sólo con prestaciones económicas, que constituyen la especialidad de esas compañías, sino que requieren también servicios médicos, hospitalización, intervenciones quirúrgicas, recuperación y, además, varias prestaciones sociales y otros servicios, que el Instituto Mexicano del Seguro Social sí puede proporcionar en forma integral y adecuada.

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

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

La excensión de impuestos tampoco puede ser motivo de inconstitucionalidad de dicha Ley, porque, como antes se ha dicho, la igualdad impositiva está prevista para la actividad económica su fin esencial y por ello necesitan que no se rompa el equilibrio de la competencia; pero no para los organismos paraestatales, ni siquiera para los de carácter privado, que no persiguen fines de lucro, sino la prestación de servicios públicos, o fines educativos, culturales, de asistencia social o de índole semejante. Por eso existen varias exenciones de impuestos otorgadas a los Ferrocarriles Nacionales de México, a Universidades e instituciones de beneficencia privada, etc. Así pues, esta clase de exenciones no puede ser motivo para tildar de inconstitucional la Ley del Seguro Social ni el organismo instituido por ella.

Otros ataques a la Ley del Seguro Social, motivados por su absorción de los riesgos profesionales, que priva a las compañías aseguradoras de un importante renglón de ingresos, se hacen consistir en que la Constitución establece en la fracción XIV del artículo 123, que los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los obreros, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecutan, correspondiendo —

por tanto a los patrones cubrir la indemnización respectiva, de donde se pretende colegir que al quedar les reservada en forma expresa la -- responsabilidad por riesgos profesionales, no cabe incluir estos ries-- gos en la Ley del Seguro Social, tanto más cuanto que la fracción XX-- IX del citado artículo nos lo prevé como substancia de este Seguro.

A estas críticas cabe replicar que si bien es cierto que la frac-- ción XXIX del artículo 123 Constitucional no habla explícitamente de -- enfermedades y accidentes de carácter profesional, en tanto que la -- fracción XIX del mismo artículo sí lo hace, ello no significa que ambas disposiciones se excluyan entre sí en ese punto ya que, por el con-- trario, se complementan, toda vez que están inspiradas en el mismo -- sello de unidad a todo el precepto, y da congruencia y armonía al con-- junto de sus fracciones. Por otra parte, la citada fracción XIV impone a los empresarios la obligación de responder por los accidentes y en-- fermedades profesionales de sus trabajadores, pero no establece que -- esa responsabilidad tenga que cubrirse precisamente mediante seguros de compañías particulares, ni prohíbe que se cubra por medio de una institución nacional de seguros, por lo que de ninguna manera impi-- de que ésto se haga por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Así -- pues, no es que la fracción XXIX libere a los patrones de la obliga-- ción que les exige la fracción XIV, sino que les permite cumplirla en forma indirecta y la hace menos onerosa, al servir de base a la Ley -- del Seguro Social, que limita dicha obligación al pago de las cuotas -- respectivas al Instituto, destinadas precisamente a cubrir las respon-- sabilidades que la fracción XIV les impone. Este es el verdadero senti-- do y la ratio legis del artículo 60 de la Ley del Seguro Social, que reve-- la a los patrones de las obligaciones sobre responsabilidad por riesgos profesionales que establece la Ley Federal del Trabajo, cuando asegu-- ran a sus trabajadores de acuerdo con la mencionada Ley del Seguro -- Social. Por el contrario, si no lo hacen, quedan obligados a responder en forma absoluta de esos riesgos, mediante el pago al Instituto del --

capital constitutivo de las pensiones y prestaciones correspondientes, como lo prevé el artículo 84 y 85 de la misma Ley. Es por tanto evidente que la fracción XIV no se opone a la XXIX del artículo 123 de la Constitución y, por lo mismo, cae por tierra el argumento que esgrimiendo esa supuesta oposición, trata de tachar de inconstitucional la Ley del Seguro Social y el Instituto creado por ésta.

El Seguro Social como organismo descentralizado.

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

El maestro Gabino Fraga (22) explica que la organización administrativa puede revestir dos formas: la del régimen de Centralización y la del régimen de descentralización.

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

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

I. - La descentralización por región. Consiste en la formación de una organización administrativa, destinada a manejar los intereses

colectivos que corresponden a la población establecida en una determinada circunscripción territorial, como lo es la organización municipal.

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

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

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

Las características de los regímenes de descentralización admi-

ministrativa han sido fijadas por la doctrina, encontrándose que la generalidad de estos organismos presentan los siguientes factores comunes:

a). - Una personalidad jurídica especial. El maestro Eduardo García Maynez (23) define el concepto jurídico de persona, diciendo que se le dá este nombre a toda gente capaz de tener facultades y deberes. La persona es física cuando el sujeto jurídico es el ser humano en lo individual, y las personas morales son las entidades o agrupaciones a las que la Ley reconoce capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones.

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

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

El Instituto manejará directamente sus propios fondos, según lo establece el artículo 132 de la Ley del Seguro Social de 1942 y añade el artículo 135 que el Instituto tiene la facultad, en su carácter de or-

ganismo fiscal autónomo de recaudar libremente sus ingresos, pues a éste corresponde la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, así como fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro.

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

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

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

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en sus artículos 1o. y 2o. establecen que son organismos descentralizados sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal las personas morales creadas por el Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo --

Federal, que reúnan los siguientes requisitos: 1o., que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, con asignaciones, subsidios, concentraciones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; 2o., que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines -- sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de -- bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. El Instituto Mexicano del Seguro Social ha sido creado por una ley del Congreso de la Unión; su patrimonio se -- constituye en parte por aportaciones del Gobierno Federal y su fin es la prestación de un servicio público y social, por todo lo cual es un -- organismo descentralizado, del sector paraestatal, sujeto al control y -- vigilancia del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional, en cuanto a la operación del mismo, mediante auditoría permanente e inspección técnica, y de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, sobre inversiones y presupuestos, respectivamente (Art. 5o. de la citada Ley de Control).

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

- I. - Administrar las diversas ramas del Seguro Social.
- II. - Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto.
- III. - Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley.
- IV. - Invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones espe-

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

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

VII. - Establecer farmacias, casas de recuperación o de reposo y escuelas de adaptación, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas de esa naturaleza.

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

IX. - Difundir conocimientos y prácticas de previsión social.

X. - Expedir sus reglamentos interiores.

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

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

CAPITULO QUINTO.

1. - Lamas Adolfo, La Seguridad Social en la Nueva España. Instituto - de Investigaciones Sociales UNAM. 1964, pp. 22 y ss.
2. - Ob. Cit. p. 63
3. - Ob. Cit. p. 139
4. - Ob. Cit. p. 221
5. - Herrera Gutiérrez Alfonso, La Ley Mexicana del Seguro Social, Ed Limón, México, 1943. p. 27
6. - IMSS. Vasco de Quiroga Precursor de la Seguridad Social, Méxi- co, 1965, p. 119
7. - García Cruz Miguel, El Seguro Social en México, México, 1968 p. 15
8. - Teja Zabre Alfonso, Historia de México, Imp. de la Secretaría de - Relaciones Exteriores; México, 1935; p. 354.
9. - IMSS. El Seguro Social en México, Tomo I, Imprenta Aboitiz, S. A. de México, 1971, p. 11 y ss.
10. - Trueba Urbina Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, -- S.A., México, 1970, 7a. ed. p. 4 y ss.
11. - García Cruz Miguel, Ob. Cit. p. 21 y ss.
12. - Trueba Urbina Alberto. Ob. Cit. p. 23
13. - Ob. Cit. p. 33
14. - Ob. Cit. p. 45
15. - García Cruz Miguel, Ob. Cit. p.41
16. - Ob. Cit. p. 41 y ss.
17. - Ob. Cit. p. 48
18. - Ob. Cit. p. 51.
19. - IMSS. El Seguro Social en México. Talleres Gráficas de la Nación México, 1943. p. 209.
20. - González Díaz Lombardo, Guillermo. El problema de la implanta--

- ción del Seguro Social en México. Tesis Profesional. México. p. -
45 y ss.
21. - Julio Videgaray. El Seguro Social en México. Talleres Gráficos -
de la Nación. México, 1943. p. 157.
22. - Fraga Gabino. Derecho Administrativo, 12a. Edición. Editorial Po-
rrúa, S.A., México 1968, p. 170, 206 y ss.
23. - García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. --
Ed. Porrúa, S.A. 14a. Ed. México, 1971. pág. 271.

ción del Seguro Social en México. Tesis Profesional. México. p. - 45 y ss.

21. - Julio Videgaray. El Seguro Social en México. Talleres Gráficos -- de la Nación. México, 1943. p. 157.

22. - Fraga Gabino. Derecho Administrativo, 12a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1968, p. 170, 206 y ss.

23. - García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho. -- Ed. Porrúa, S.A. 14a. Ed. México, 1971. pág. 271.

CONCLUSIONES

1. - Paralelamente a la Tradicional dicotomía del Derecho, en Público y Privado, ha surgido un tercer género, denominado Derecho Social.

2. - A partir del concepto "Seguridad Social", referido a la comunidad en general, surge la Institución denominada Seguro Social, como protectora de una determinada clase social.

3. - Sin embargo, como un digno corolario a las conquistas alcanzadas por la clase trabajadora, a partir de la Constitución de 1917, resulta imperativo que su artículo 123 se adicione para los efectos de que sea debidamente regulada, la Seguridad Social.

4. - La acción señalada, y su debida reglamentación, tendría como consecuencia necesaria, un conocimiento adecuado de los Derechos mínimos conquistados por el trabajador y reconocidos por el legislador, con lo que se atendería a su mejor protección.

5. - Igualmente deseable, es el estudio, por el Legislador, de la Ley del Seguro Social, con el propósito de corregir defectos y cumplir deficiencias tan serias como la ausencia de reglamentación en materia de desempleo.

6. - El citado estudio sería un primer paso hacia la creación de un organismo que entre otras funciones, comprendería las de protección a quienes por otras circunstancias especiales no se encuentran bajo el supuesto de una relación de trabajo.

7. - Este organismo, que desde luego dependería del Estado, podría emprender además, una campaña permanente, a fin de educar a la comunidad, encausándola hacia su superación moral, social, intelectual

tual y económica.

8. - Logrados estos elementos propósitos, aún quedaría un largo camino por recorrer, antes de alcanzar la Reivindicación del trabajador, y de quienes aún padecen el olvido del Derecho, pero se habría dado un paso más en la lucha de clases.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. - Bernaldo Quiroz G. - "La protección de la salud en un Régimen de Seguridad Social". I. M. S. S. 1963.
2. - Comité Interamericano de Seguridad Social. - "Asignaciones familiares." México, 1952.
3. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. - Figueroa Rojas Manuel. - "Progreso para la enseñanza de la Seguridad Social".
5. - García Oviedo Carlos. - "Tratado Elemental del Derecho Social".
6. - García Piña L. - "La Seguridad Social y la Legislación Mexicana. "
7. - González Díaz Lombardo, G. - "El problema de implantación del Seguro Social Mexicano".
8. - Gurvitch Georges. - "Declaración des Droits Sociaux et L'it Sociau".
9. - Instituto Mexicano del Seguro Social, - "Las prestaciones en servicios sociales en los regímenes de Seguridad Social".
10. - Ley Federal del Trabajo. - Alberto Trueba Urbina. 1963.
11. - Ley Federal del Trabajo. - Alberto Trueba Urbina. 1970.
12. - Mendieta y Núñez, L. - "El Derecho Social.
13. - Organización Internacional de Trabajo. - "Convenios y Recomendaciones, sobre la Seguridad Social". 1955.
14. - Organización Internacional del Trabajo. - "Servicios Sociales de los trabajadores. Ginebra. 1955.
15. - Rasbruch Gustavo. - "Introducción a la Ciencia del Derecho".

16. - Sánchez Alvarado A. - "Instituciones del Derecho Mexicano del Trabajo".
17. - Trueba Urbina Alberto. - "El Nuevo Artículo 123".
18. - Trueba Urbina Alberto. - "Tratado técnico práctico de Derecho --- Procesal del Trabajo."
19. - Iniciativa de la Nueva Ley Federal del Trabajo Discusiones del Congreso.
20. - Trueba Urbina Alberto. - "Nuevo Derecho del Trabajo".
21. - Lamas Adolfo. - La Seguridad Social en la Nueva España. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1964.
22. - Herrera Gutiérrez Alfonso. - La Ley Mexicana del Seguro Social, - Ed. Limón, México, 1943.
23. - García Cruz Miguel. - El Seguro Social en México, México, 1968.
24. - Teja Zabre Alfonso. - Historia de México, Imp. de la Secretaría de Relaciones Exteriores; México, 1935.
25. - Trueba Urbina Alberto. - Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, - S. A., México, 1970.7a. Ed.
26. - Julio Videgaray. - El Seguro Social en México. Talleres Gráficos de la Nación. México, 1943.
27. - Fraga Gabino. - Derecho Administrativo, 12a. Edic. Editorial Porrúa, S. A., México, 1968.
28. - García Maynez Eduardo. - Introducción al Estudio del Derecho. -- Ed. Porrúa, S. A., 14a. Ed. México, 1971.