

145  
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

LA SEGURIDAD SOCIAL EN  
MEXICO A PARTIR DE 1943

TESIS

Que para obtener el Título de:  
LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

RAYMUNDO GREGORIO LUGARDO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón, Méx. 1991



## **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 está 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.

## I N D I C E

INTRODUCCION .....	1
--------------------	---

### CAPITULO I

#### BREVE HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO

A. LA ANTIGUEDAD: PUEBLOS GRIEGO Y ROMANO .....	4
B. LA EDAD MEDIA: LAS FUNDACIONES .....	15
C. EL DERECHO INDIANO Y MEDIOS DE PROTECCION AL INICIARSE LA CONQUISTA DE AMERICA .....	20
D. EL LIBERALISMO .....	22
E. EL SOCIALISMO Y EL ESTADO DE SERVICIO SOCIAL .....	26
F. APARICION DEL SEGURO SOCIAL EN ALEMANIA .....	34
G. EL SEGURO SOCIAL EN INGLATERRA .....	39
H. EL MODELO DEL SEGURO SOCIAL NORTEAMERICANO .....	43
I. SITUACION ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO .....	45

### CAPITULO II

#### FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

A. PLANES, PROGRAMAS Y MEDIDAS PROTECTORAS A LOS TRABAJA- DORES ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1917 .....	53
B. DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917 .....	63
C. EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL FRACCION XXIX .....	71

CAPITULO III  
LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943

A.	PRINCIPIOS DE LA PRIMERA LEY. ....	83
B.	REFORMAS A LA LEY. ....	86
C.	LEY DE 1973. ....	89
D.	PRESTACIONES QUE ESTABLECE. ....	91
	1. EN DINERO. ....	92
	2. EN ESPECIE. ....	95
	3. SOCIALES PARA LA MUJER. ....	97

CAPITULO IV.

DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PRINCIPALES  
INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO  
SU IMPORTANCIA EN TIEMPO DE CRISIS, CONCEP-  
TO Y NATURALEZA. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS  
FUERZAS ARMADAS.

A.	DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....	103
B.	IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD EN TIEMPOS DE CRISIS .....	109
C.	CONCEPTO Y NATURALEZA .....	111
D.	PRINCIPALES INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO .....	121
	1. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL .....	124
	2. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO .....	153
	3. SECRETARIA DE SALUD .....	176
E.	SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS .....	184

## CAPITULO V

### LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE. GUARDERIAS - PARA HIJOS DE LOS ASEGURADOS.

	PAG.
A. ASISTENCIA A LOS INVALIDOS .....	226
B. ASISTENCIA A LA VEJEZ .....	228
C. ASISTENCIA A LAS CLASES DEPAUPERADAS .....	229
C O N C L U S I O N E S .....	232
B I B L I O G R A F I A .....	236

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

A través de las diferentes épocas por las que ha atravesado la humanidad, ha sido preocupación profunda de los grandes luchadores sociales, el que el hombre como sí, obtenga o se le recompense una vez que haya disminuído su fuerza de trabajo, haya cesado definitivamente o simplemente se encuentre momentáneamente incapacitado para desarrollar sus labores, la seguridad de un futuro congruente a sus necesidades, tanto para él como para los que de él descienden.

En éste renglón, es uno de los objetivos que persigo con éste trabajo, al contribuir en mis honestas posibilidades a la modernización de las dos principales instituciones encargadas de la Seguridad Social en México, como son: el IMSS y el ISSSTE.

Por ello expongo, al hacer el estudio de los organismos mencionados, que para que exista una verdadera Seguridad Social en el pueblo de México, es preciso cambiar la mistica del IMSS y del ISSSTE. Hacer que todos colaboren para defender la vida por todos los caminos y procurar que de verdad se ofrezca un servicio eficaz a los derechohabientes en lo referente a la asistencia médica, pero no nada más en ello, sino también en las demás prestaciones.

Para ello, contamos en la actualidad, con leyes protectoras y reivindicadoras de los derechos de los trabajado

res, que rigen y sustentan las bases de las instituciones que se ocupan de prestar atención y de proteger a los prestadores de su fuerza de trabajo, de asegurar en lo posible el bienestar y seguridad de sus familiares.

Sin embargo, ésto no es suficiente en un estado de derecho como en el que vivimos, si éste no procura, al mismo tiempo, los medios para ampliar oportuna y substancialmente la aplicación de los servicios a los sectores que aún no se encuentran amparados, especialmente los desempleados y subempleados, quienes en nuestros días representan la clase más paupérrima de nuestra sociedad.

Ahora, si bien es cierto que nuestras leyes contemplan el seguro voluntario, éste resulta inoperante dada su onerosidad, puesto que existen clases sociales o simplemente sectores que no pueden pagar las cuotas que se les designan, por diferentes motivos.

Cabe destacar que, el desarrollo de esta tesis, contempla una secuencia de la evolución de las diferentes etapas, que exigieron en su momento la protección de los trabajadores, como una imperiosa necesidad para preservar la confianza que da el saber que una vez que el hombre ya no puede trabajar, después de haber entregado toda su vida a la producción de satisfactores y servicios, pueda darsele una vejez decorosa y una protección integral sin menoscabo alguno de su condición humana.

## CAPITULO I.

### BREVE HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO.

- A. LA ANTIGUEDAD: PUEBLO GRIEGO Y ROMANO.
- B. LA EDAD MEDIA: LAS FUNDACIONES.
- C. EL DERECHO INDIANO Y MEDIOS DE PROTECCION AL INICIARSE LA CONQUISTA DE AMERICA.
- D. EL LIBERALISMO.
- E. EL SOCIALISMO Y EL ESTADO DE SERVICIO SOCIAL.
- F. APARICION DEL SEGURO SOCIAL EN ALEMANIA.
- G. EL SEGURO SOCIAL EN INGLATERRA.
- H. EL MODELO DEL SEGURO SOCIAL NORTEAMERICANO.
- I. SITUACION ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Desde que el hombre aparece en la tierra, dos características se hacen patentes en él: su calidad racional que lo distingue de los demás seres vivientes y su inseguridad para hacer frente a los riesgos que amenazan su existencia.

Sin embargo, se da cuenta que para sobrevivir en un medio tan hostil necesita agruparse con sus semejantes para buscar la protección mutua y la seguridad del grupo, ya que el hombre es un ser social por naturaleza.

Al entrar a formar parte de una sociedad, el hombre empieza a organizar y a definir sus estructuras, a dictar una serie de principios que regulen la conducta del grupo, así como a implantar reglas morales que ordenen la vida en sociedad.

A partir de entonces, el hombre busca nuevas formas de asociación y nuevos mecanismos de protección, como fueron las sociedades de socorro mutuo, los asilos, los hospitales de beneficencia y las cofradías, gremios y montepíos.

Si analizamos los hechos que dieron origen al establecimiento de los seguros sociales en el mundo, nos encontramos que, junto con el progreso y la civilización, aumentaron los peligros y los riesgos y, empieza la explotación del hombre por el hombre.

Esto da lugar a que surjan diversas formas de ayuda y protección impulsadas o apoyadas por el pensamiento y doctrinas de hombres como: Juan Luis Vives, en el siglo XVI; y Juan de Mariana y Tomás Moro en el siglo XVII, quienes abren nuevos horizontes al desválido y al ignorante.

En el siglo XVIII en Europa, se difunden las ideas de Rousseau y Montesquieu y se lleva a cabo la Revolución Francesa.

Esta lucha del hombre por instituir mejores sistemas de vida se acentúa durante el siglo XIX con el nacimiento de la Revolución Industrial, los obreros se ven convertidos en meros instrumentos del progreso, víctimas de la explotación y sin ninguna protección ante los riesgos derivados del trabajo.

La inconformidad de la clase trabajadora va en aumento y empiezan las primeras manifestaciones de violencia para lograr una jornada máxima de trabajo y mejores salarios, así como una protección ante los riesgos profesionales.

Fue así como las clases laborantes se revelaron contra la explotación a través de dos grandes corrientes de acción; la lucha cruenta del proletariado y la del pensamiento, con teorías revolucionarias como las de Marx y Engels -que propugnaban por la transformación radical del sistema de producción para evitar la acumulación de la riqueza a costa de la explotación de los trabajadores-, o reformistas como las de Bismarck -que fomentó un socialismo de estado para ganarse a la clase trabajadora-, dichas teorías vinieron a apoyar el movimiento de la clase obrera.

Para evitar la propagación de las ideas revolucionarias, las naciones empezaron a promulgar las primeras leyes modernas de protección al trabajo humano. De este modo tenemos que en Alemania, como resultado del pensamiento de Bismarck, nació el Seguro Social.

En el siglo XX, empiezan a desarrollarse mecanismos de solidaridad social que promueven la protección económica de la clase trabajadora ante un infortunio.

A raíz de la Segunda Guerra Mundial, nació en las naciones la inquietud de consolidar sistemas de seguridad y seguros sociales. En el Reino Unido de la Gran Bretaña, esta inquietud se cristaliza en el Plan Beveridge y en la Ley sobre el Seguro Nacional. En el año de 1941, Sir Williams Beveridge asumió la dirección de la Comisión Interparlamentaria encargada de

llevar a cabo el estudio sobre los seguros sociales. El Plan Beveridge -1948-, contribuyó al intento de reconstrucción nacional de la postguerra y convirtió el concepto de Seguro Social - en Seguridad Social.

En América Latina, existe igualmente la inquietud de que los trabajadores cuenten con protección y seguridad.

Con la incorporación de los países del Continente Americano a la Organización Internacional del Trabajo, se consagra la Seguridad Social como un derecho inherente a la persona y un medio para desarrollar lazos de solidaridad entre los miembros de la sociedad y de las naciones, a fin de conseguir mejores condiciones de trabajo y de Seguridad Social, principios que quedaron contenidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

#### A. LA ANTIGÜEDAD: PUEBLOS GRIEGO Y ROMANO.

En la antigüedad el hombre primitivo vive bajo la amenaza ineluctable de la inseguridad. El temor une a las personas y las identifica, mediante el parentesco, con la primera organización social presidida o controlada por los hombres más ancianos de las hordas, tribus y clanes denominada gerontocracia. En los albores de la humanidad, el mal como amenaza lo

producen los demonios, de ahí que el hombre le tema a cualquier fenómeno aumentando con ello su inseguridad; papel preponderante juega la religión en sus variadas manifestaciones rituales como: Tabúes de diversa índole asociados con la magia, de ahí la importancia que tuvieron los magos, hechiceros y sacerdotes.

Para regular la vida social de estos pueblos, la magia se traduce en dos manifestaciones: la positiva, que consiste en hacer producir un acontecimiento y; la negativa, que se manifiesta en un no hacer para evitar que el hecho en consecuencia se produzca. De esto se desprende que el propósito de la primera es el de producir un acontecimiento que se desea y el fin de la segunda es el de evitar el suceso que se teme.

En Grecia al evolucionar el espíritu de su civilización, fue conducida por su propio genio a la "ruptura con el mito". Ello provocó que la medicina de los griegos no fuera ya el procedimiento mágico o la imposición del tabú; es decir, no se concibe a la enfermedad como debida a la maligna influencia de dioses o demonios; esto es, de seres sobrenaturales. Debido a esto los Griegos fueron objetivizando el mal y el sistema médico llegó a fundarse en la observación acumulada sistemáticamente.

Se ha dicho que no hubiera aparecido la fisiología moderna o se hubiese demorado algunos siglos, sin Herofilo; sino hubieran sobrevivido las obras de Galcano y Vesalio no hu-

bieran reconstruido nunca la anatomía; la colección hipocrática fue la base necesaria y reconocida de los modernos observadores clínicos, la doctrina misma de Hipócrates y de su escuela es todavía la base sustancial en las salas de un hospital moderno.

Podemos observar como la ciencia se ha superado a través de la historia haciendo a un lado los tabúes, a la hechicería. Sin embargo, no se registran en esta sociedad instituciones encaminadas a remediar los daños sociales y las eventualidades del ser individual.

La solución utópica a los males sociales la imagina Platón en la república. Utopía en auténtico sentido, se refleja en el pensamiento platónico, la sociedad de su tiempo y por contradicción y reacción negándola, alumbró por primera vez la inspiración del plan de una sociedad igual.

La concepción platónica del estado demanda la satisfacción de algo más que las necesidades más elementales para existir, en él debería de haber un cierto grado de lujo, que produjera necesariamente la existencia de nuevas clases especializadas en esos servicios como serían los: albañiles, agricultores, tejedores, zapateros, escultores, pintores, maquileros, enfermeros, modistos, cocineros, músicos, médicos, etc. Aunadas al crecimiento de estas nuevas clases sociales surgían mayores necesidades como la de extensión de las fronteras del estado, que lo habrían de poner en guerra con los estados vecinos, lo

que también hacía imprescindible el nacimiento de una nueva clase de soldados o guardianes como los denomina Platón.

En la cúspide del estado platónico, los gobernantes serían escogidos de entre quienes demostraran mayores deseos de hacer sólo lo que redundara en bien del país y de no tolerar nada contra sus intereses, deben ser pues, los mejores de la sociedad, porque mientras los reyes no sean filósofos o los filósofos reyes, nunca concluirán las miserias de las ciudades ni la raza humana será feliz.

Según Platón, los guardianes serían cuidadosamente seleccionados, serían los dueños de provisiones y de una situación que no los distinguiría mucho de los veteranos; y así, acostumbrados a privaciones, comerían y vivirían en común como soldados en el campamento, ya que Platón pensaba que si poseyeran casas y tierras, o moneda, se convertirían en mayordomos y labradores y, en lugar de ser aliados de los ciudadanos, devenirían en sus enemigos, odiarían y serían odiados, conspirarían y serían atacados, con lo que pasarían su vida entre temores de los de fuera y de los de dentro y habría de llegar la hora de su ruina y la destrucción del Estado.

Esta concepción platónica es criticada por los socialistas de la época, como socialismo utópico.

Sin embargo, esta tesis se modifica en el Diálogo

go las leyes, por que en ellas Platón modera su concepción socialista al parecer temer que la doctrina es demasiado hermosa para ser aplicable, quedando simplemente en un anhelo ideal.

En las leyes intenta acomodar a las realidades de su tiempo y de su pueblo los principios de su ideología, ya que no propugna suprimir la propiedad privada, sino pretende universalizar sus beneficios y con ello abre camino a la doctrina repartidora, como la llaman los colectivistas modernos.

En Roma, Séneca, el filósofo estóico romano-cordobés, pidió la regulación más humana de la esclavitud. Algunos emperadores siguieron dicha regulación, como Claudio, quien decretó la libertad de un esclavo abandonado por su amo a causa de enfermedad o vejez. Por su parte Adriano, prohibió matar a los esclavos sin sentencia de un magistrado; mientras Antonio Pío instituyó que los esclavos maltratados por sus amos podían quejarse ante los magistrados.

Fue tanta la influencia práctica de la doctrina estóica en el derecho clásico romano que más allá de las especulaciones de Cicerón, los jurisconsultos fueron reformando con ceptos esenciales e instituciones jurídicas entre ellas, la de la esclavitud.

Así tenemos, que en el derecho romano, el poder autocrático del pater familiae sobre las personas y bienes de

sus hijos fue decreciendo por medidas legales, como las de Caracalla, quien prohibió la venta de los hijos, salvo en caso de extrema miseria. Adriano castigaba los abusos del derecho del padre a matar a sus hijos.

En igual orden, los emperadores, Antonio Pío y Marco Aurelio, abolieron la facultad del progenitor para obligar a su hijo a divorciarse de su esposa con quien había vivido en matrimonio sine manu.

Por su parte, Augusto concedió a los soldados que estaban bajo su patria potestad el derecho de usar con independencia la propiedad que hubieran adquirido durante su servicio en el ejército.

Antonio Pío, con gran criterio protector, reguló también el ejercicio de la medicina, al limitar el número de médicos que podrían ser nombrados por las ciudades, según sus habitantes, con goce de exención de cargas municipales.

La historia romana, como dijera Mommsen, fue un proceso de integración: de la primitiva Roma -con la federación de las gentes de las colinas del Tíber a la formación de las urbes- pasando por la hegemonía sobre el Lacio y la sucesiva incorporación de territorios, al Imperium Romanum.

Por su parte, Epicuro, enseñó que la felicidad y

los intereses de los individuos son anteriores y superiores a los de la sociedad; y que ésta y el Estado existen solamente para proteger al individuo, que el objetivo es el placer, no el corporal, sino aquel que contribuya a la alegría del alma , la liberación de sus dolores y de los del cuerpo.

De este modo, no faltaron en Roma instituciones que, de manera directa o indirecta, organizaron la ayuda a los asociados, una acción sistemática con objeto de mitigar los efectos de la inseguridad social.

Así tenemos que, Plutarco, en sus Vidas Paralelas, atribuye a Numa la distribución del pueblo en organizaciones por artes y oficios a fin de crear un interés profesional de solidaridad colectiva y religiosa frente a las facciones políticas.

La opinión más generalizada parte de la aparición de los colegios propiamente dicho en la época de Servio Tulio, donde se define la Sodalitia, aunque en el siglo I a. C., probablemente en los años 67 a 64 la Ley Julia abolía los colegios y la Sodalitia; sin embargo, correspondió a Julio César restaurarlos, en el año 59, para volver finalmente a suprimirlos.

La organización de los colegios romanos estaba bajo la potestad del Senado o del Emperador y, fueron; Trajano, Marco Aurelio y Alejandro Severo, los que se encargaron en otorgarles privilegios o extenderlos a las provincias.

La administración estaba a cargo de los duunviros o de los cuatro viros, magistrados que eran elegidos cada cinco años, teniendo a un patrón como jefe supremo y como principal defensor de las corporaciones ante los poderes públicos, aunque tal defensor lo era más de nombre que de hecho. Los colegios aparecen también íntimamente ligados al Estado, puesto que las artes a las que se dedicaban eran indispensables para la vida del pueblo. Entre ellos encontramos a los navegantes, panaderos, carniceros, etc.

Mommsen estimó que los colegios romanos no fueron otra cosa, sino sociedades de socorro mutuo.

En el mismo sentido, la mayoría de los historiadores se inclinan a creer que los colegios en realidad eran corporaciones de artesanos conocidos con el nombre de *Colegia Artificum Velopificum*, también existían los *Sodalitas Sacrae*, Cofradías, que agrupaban a los patricios en el culto de los dioses y cuyas prácticas religiosas degeneraban en ágapes, desordenes e inmoralidades.

Estas sociedades de socorro mutuo, tenían como propósito la práctica de la caridad; no obstante, con el triunfo del cristianismo fueron desapareciendo muchas de estas asociaciones romanas, de matiz pagano o evolucionaron hacia la cofradía de inspiración cristiana nacida bajo el amparo de la iglesia.

Todos los aspectos de la previsión social, de la beneficencia y de la salud pública, tienen en el pueblo romano sus bases y principios.

El mismo Julio César, al volver a la metrópoli, luego de las difíciles jornadas de Egipto, repartió con gran benevolencia trigo y dinero, ofreció a la muchedumbre vino y comida hasta la saciedad, así como sangrientos espectáculos, combates de gladiadores, cautivos a pié y a caballo.

Sin embargo, al reorganizar la administración romana, Julio César limitó la libre distribución de cereales a la plebe, que desde la época de Claudio se hacía gratuitamente.

En suma, todas estas acciones fueron los medios que se crearon para combatir la inseguridad social en los pueblos Griego y Romano.

## B. LA EDAD MEDIA: LAS FUNDACIONES.

La Edad Media, se inicia en el periodo de las migraciones de pueblos. La violenta presión de hunos y ávaros obliga a los germánicos, ostrogodos, visigodos, gépidos, suevos, longobardos, vándalos, francos y borgoñones a abandonar las tierras que ocupaban y a forzar el límite del Imperio Romano. La

caída gradual de la influencia política de Roma en el Occidente no implicó la total desaparición de las formas de la civilización romana, sino solamente su gradual empobrecimiento, que hubiera terminado en desaparición absoluta de no mediar la posterior hegemonía de la Iglesia Católica.

El feudalismo, como sistema de protección general, fracasa. Los malos usos, la codicia y los abusos de poder de los señores fueron haciéndose cada vez más asfixiantes. Toda vez que los reyes teóricamente tenían el dominio de todas las tierras, que habían distribuido en usufructo perpetuo e inalienable, hasta convertirse en hereditario, entre sus vasallos, a cambio de servicios prestados o que habrían de prestar, en la guerra o en la administración, mediante solemne voto de fidelidad. Estos vasallos, que incluían a los varones, duques, condes y marqueses, así como a la jerarquía eclesiástica y de monasterio, parcelaban sus predios reservándose los derechos reales, concedían su uso a sus vasallos, fieles, quienes a su vez los otorgaban a los cultivadores libres en arrendamiento perpetuo.

Por otro lado, también existían los de inferior condición, encontrándose en este orden, los siervos de la gleba adscritos a la tierra misma, quienes dada su condición no tenían derecho alguno sobre la misma.

El feudalismo, significaba un sistema de protec-

ción, aunque su degeneración abriera la vía de los llamados malos usos, la escala feudal era de arriba hacia abajo, ésto es desde el pechero del Rey, pasando por los señores, relaciones de protección por contraprestaciones en servicios, obsequios y pechos.

En el aspecto político, esta organización jurídico social, asume la postura de una infinita división del poder, ya que al hablar en terminos modernos, la limitación de los poderes de un señor se hallaba en el ostensible derecho opuesto por otro, con ello se establecía un equilibrio no siempre estable, que al alternarse conlleva a la ferocidad de las guerras privadas; equilibrio nada más entre poderes equivalentes, de esta forma el Rey no era más que el primero entre los iguales, esto es entre los mismos de su condición.

Por lo tanto, como lo dejé expuesto, el feudalismo como sistema de protección fracasa al degenerar en malos usos, producto de la codicia y abuso del poder por parte de los señores feudales.

La ayuda al prójimo, concretamente la ayuda al necesitado y al desvalido, se materializa en el ejercicio de la caridad, concepción y norma moral de tipo religioso, trascendente, desinteresada en lo terrenal y merecedora de una recompensa celestial.

De esta forma, encontramos que en la organización feudal, Iglesia, obispos y párrocos, conventos y monasterios, crean establecimientos para socorrer las necesidades humanas; escuelas para enseñar al ignorante, hospitales para la cura de los enfermos, casas de caridad destinadas al cuidado y educación de los huérfanos, organizaciones para la asistencia domiciliaria de los necesitados y dolientes. Esta obra social de beneficencia es de tipo eclesiástico, si la organiza o presta la iglesia o el monasterio; o privada, si aún inspirada en la caridad, el socorro es prestado por el seglar, señor o vasallo, artesano, grupo de individuos particulares, corporación o asociación laica.

En las organizaciones de caridad, existen personas que materialmente prestan el servicio y tanto las que lo sufragan con su dinero o con sus propiedades como las que lo organizan y dirigen, trabajan y se sacrifican sin la esperanza de recompensa en la vida terrestre, sino que es la virtud la que mueve o despierta el amor al prójimo y el anhelo de recompensa en la otra vida. Quien recibe el beneficio, es conceptualmente un favorecido y nunca puede presentarse como el sujeto activo de un derecho, como acontece en el Seguro Social.

Llame-se altruismo o filantropía, denominación usada en el siglo de las luces, además para explicar esta disgregación se debe advertir una connotación obvia, puesto que el Seguro Social aplica una técnica genuina que fue descubierta para

prevenir y cubrir otros tipos de necesidades y riesgos, que ciertamente no son los derivados de la inseguridad social, con la aparición de la técnica del seguro se anula el concepto de desgracia y se contempla ya la fecunda teoría del riesgo cubierto.

La base económica de los servicios caritativos o coberturas como se dice actualmente, viene a agravar el ahorro individual o corporativo que se han canalizado a través de vinculaciones o fundaciones; ahorro concentrado por los fundadores y las posteriores aportaciones hechas por los benefactores, en las llamadas manos muertas y representados en especial por inmuebles. Como consecuencia de la economía agraria de la época cuyas rentas permitían parcial o totalmente realizar estos servicios, muchas veces no es la Iglesia Católica directamente la que realiza esta función de caridad, sino que en aplicación a su doctrina la exalta, estimula y alienta.

La ayuda no es medida por la necesidad en sí misma, la necesidad creaba la causa del servicio, pero la cuantificación de la ayuda o del servicio ofrecido lo constituían y limitaban las disposiciones económicas con que contaba el particular, la institución o la fundación caritativa, al contrario a lo que acontece en el Seguro Social, donde la medida de la atención la determina la misma necesidad.

También en el Medievo se imaginó y reguló otra concepción, la de considerar como titulares de los bienes ads-

critos en los hospitales o refugios a los enfermos mismos, a los pobres, a los leprosos y en varios documentos encontramos estas donaciones Pauperius, en virtud de las cuales se organizan corporativamente nombrando comisiones para administrar el instituto, en la mayoría de los casos el hospital era donado a un santo Et Fratibus Praedicti Hospitalis con la evolución del tiempo, hacia el siglo XII, se refería la donación exclusivamente a las órdenes religiosas que debían dirigir el instituto, donaciones estas Sub Modo Ad Sustentamentun Pauperum Vel Infirmorum.

#### C. EL DERECHO INDIANO Y MEDIOS DE PROTECCION AL INICIARSE LA CONQUISTA DE AMERICA.

Al hablar de esta parte del trabajo, se impone primeramente hacerlo de la Encomienda, ya que fué en la España de la Edad Media toda una institución de protección. Así tenemos que la encomienda medieval española deriva de la -Manpuesta -Manuposta-, que se traduce en la facultad que tenía el señor feudal para autorizar a un vasallo a ejercer un derecho en su nombre y bajo su inmediata dependencia.

Beguelin, dice que muy probablemente la encomienda se derivó de leyes germánicas; que consistía en una protección o tutela del más fuerte sobre el débil, pero que el tiempo la desnaturalizó convirtiéndola en un sistema de lucro y abuso

del poder, perdiendo con ello su esencia, adoptandose con estos vicios en América.

Otras de las disposiciones que tuvieron como fin limitar la explotación de los indígenas por parte de los conquistadores, fueron: escuchar a los indios antes de impartir justicia; respetar los bienes comunales; impedir que los encomenderos privaran de la vida a los indígenas; prohibición al cambio de éstos de una a otra zona de clima diferente; prohibición a los naturales para edificar edificios u obrajes en las encomiendas; establecimientos de hospitales para la atención de enfermos pobres.

Los frailes impusieron también sus medios de protección a los indígenas, en diferentes partes de América, entre ellos los más importantes fueron:

Fray Juan de Barrios, en Rio Plata, Argentina.

Fray Vicente Valverde, en Perú.

Fray Luis López, en Quito. y;

Fray Juan de Zumárraga, en México.

Vasco de Quiroga, en Michoacán, se ajustó de modo genérico al régimen de bienes comunales para los hospitales de los pueblos.

En este sentido, los vecinos podían tener huertos en usufructo para su ayuda, en los casos siguientes: por cau-

sa demente o larga ausencia, sin licencia obligada. Este derecho era hereditario a los hijos o nietos mayores que estuvieren casados.

Los bienes fuera de las familias o el hospital, no podían ser enajenados, en virtud de que si lo hubieren sido perdían el carácter altruista para el cual fueron creados, siendo éste de buena obra y limosna para los desvalidos, pobres o miserables.

Estos fueron, pues, los principales medios de protección al iniciarse la conquista de América.

#### D. EL LIBERALISMO.

La doctrina y estructura del Estado Liberal, se desarrolla a fines del siglo XVIII, teniendo Juan Jacobo Rousseau -con su contrato social- y Montesquiu -con el espíritu de las leyes-, sus dos máximos exponentes de esa época.

Rousseau, al referirse a la libertad, manifiesta que el hombre por el sólo hecho de ser libre es dichoso plenamente; y, en su defecto señala que, la civilización, la vida en común y la sumisión al Estado constituyen la infelicidad y la corrupción.

Montesquieu, por su parte señala que, la autoridad -yo diría poder- propende al abuso y que cuando esta autoridad recaé en un solo hombre o mano como él dice, ésta se excede trayendo como consecuencia resultados negativos a la ciudadanía; es decir, que un solo hombre es incapaz de gobernar a todo un pueblo, por lo que forzosamente al no poder hacerlo cae en lo que hoy llamamos abuso del poder.

Para que el poder no sea abusivo, hay que dividir la autoridad en distintas funciones, relacionadas de tal forma que puedan compensarse y limitarse mediante un claro y particular equilibrio. Parte desde luego, de los principios de la física aplicados a la sociedad; el equilibrio desde luego que no se logra en el medio de una gráfica o de un círculo, que necesariamente supondría fuerzas de idéntica magnitud, sino que el punto en que la individual, recíproca y contraria presión deja de mover los elementos y provoca un estado de aparente quietud. La calma no es empero, producto de la inacción o la pasividad; resulta, al contrario, de la presión constante y permanente de fuerzas divergentes.

Estas doctrinas confluentes, la del pacto social y la del equilibrio de los poderes, dan el espíritu y el mecanismo del Estado Liberal y democrático.

La reacción contra los abusos del poder y el doctrinarismo individualista y liberal inspiraron las Declaracio-

nes de los derechos del hombre y el ciudadano, que fueron pronunciamiento solemne de la independencia de los Estados Unidos de América en 1776 y el de la Revolución Francesa en 1789.

Por lo tanto, la conclusión básica social y política se determina en forma categórica y con absoluta claridad, en el momento en que el Estado es creado al amparo de la sociedad y por los individuos a quienes debe servir y beneficiar.

De esta forma, retorna el concepto Aristóteles nos da acerca de la democracia frente a la concepción despótica oriental del Estado; y, se afirma para siempre en el mundo occidental, que no es desde luego un fin en sí mismo al que pueda y deba subordinarse la personalidad individual, sino que es solamente un instrumento de vida social y colectiva.

Estos conceptos, traducidos al tema que me ocupa y, de acuerdo a la doctrina individualista y teniendo como base principal a uno de los más grandes valores del derecho, como es la garantía de libertad, se convierten para los particulares en la posibilidad legal de crear instituciones de carácter privado, donde el Estado actuará únicamente como vigilante y regulador de las prestaciones que se otorguen, dichas instituciones serán siempre de beneficencia pública, como ejemplo de éstas podemos señalar a los Monte Píos.

El Estado deberá vigilar y regular a estas insti-

tuciones, con el objeto de que cumplan con la finalidad para la cual fueron creadas, además, para evitar la acumulación de capital en las llamadas manos muertas; que no se obstaculice la circulación de la riqueza así como evitar los errores de épocas pasadas.

Otro ejemplo de estas instituciones, lo encontramos en la creación de las famosas cajas de pensiones y los seguros privados, por medio de los cuales los individuos ponen en práctica su propia previsión.

Al mismo tiempo el Estado al crear servicios de beneficencia, entre éstos: asilos, hospitales, manicomios, hospicios, impone medidas de higiene industrial, de prevención de accidente; limita las jornadas de trabajo y prohíbe las actividades peligrosas, así como el trabajo por razón de edad.

Por otro lado, el capital liberal y la sociedad que le dió forma y contenido fue abstencionista, tanto respecto a los problemas de inseguridad social, como otros muchos que existen. Sin embargo, puede decirse que ésto no era en sí un abandono del problema, sino más bien una aplicación del criterio general que exigía no intervenir al Estado.

## E. EL SOCIALISMO Y EL ESTADO DE SERVICIO SOCIAL.

Como reacción contra la tesis liberal aparece el socialismo. A partir de la segunda mitad del siglo XIX empieza el resquebrajamiento del sistema liberal, en cuanto a regular las relaciones sociales con el propósito de no alterar el equilibrio mantenido espontáneamente por el libre juego de la iniciativa individual.

El socialismo, nació como una forma utópica, poco después de la Revolución Francesa, luego de aparecer la crítica a la burguesía de la cual se derivan las tendencias y doctrinas socialistas, por un lado y, por el otro, el crecimiento de la masa obrera, su concentración en las ciudades y en las fábricas, el aumento del consumo y el incremento de la producción, al mismo tiempo que la continua elevación de los gastos públicos como producto de la mayor cantidad de servicios que el Estado y las ciudades han de asumir como: construcción de vías férreas, carreteras, pavimentación de las ciudades, alumbrado público, mejoramiento de las condiciones sanitarias, etc., tienen secuela de gran alcance.

Es obvio señalar que, el aumento en los gastos de los servicios, se reflejó en los costos de producción, a través de la difusión de los impuestos, trayendo como consecuencia elevación considerable en los precios, globalmente todo ello incide en la reducción del poder adquisitivo del dinero.

De esta forma, el salario real tiende a disminuir, por lo consiguiente no alcanza para satisfacer ni siquiera las necesidades primarias del trabajador, por tal motivo la supuesta previsión no es dable por la precaria economía del obrero.

El sistema fundado en el ahorro individual y en el seguro privado no actúa para corregir ni para compensar los riesgos de carácter biológico con repercusión económica. La mecánica social que por ilusión se preveía como corrección no funciona, ya que el socialismo como acertadamente los señalan sus críticos, nació como la máxima ficción ideal.

Sin embargo, la evolución de los implementos de trabajo y la necesidad de reducir los costos de producción, en un régimen de libre competencia como es el capitalista, hacen que se aumente en mayor proporción otra causa de inseguridad social, siendo el desempleo el mayor problema, puesto que al existir éste, genera más oferta de fuerza de trabajo en favor de los dueños del capital, lo que envilece los salarios que estos ofertan. A este fenómeno Lasalle lo designó como Ley de Bronce, al aparecer la fuerza de trabajo como una mercancía.

Tal y como lo he dicho, el sistema socialista nace como una utopía al llegarse a la conclusión de que el liberalismo no es la organización social apropiada para dar solución a los problemas de la época, ni mucho menos para satisfacer la

esperanza mantenida durante medio siglo de lograr soluciones totales a los problemas humanos.

Cabe considerar, que es el mismo sistema capitalista, la misma burguesía la que le da al socialismo auge como una forma superior de gobierno, por lo cual se concluye que también tiende a desaparecer para dar cabida a lo que los hombres radicales llaman el Estado perfecto que es el Comunismo, con cuyo sistema sí se alcanzaría la verdadera seguridad social.

El problema social se formula en términos claros, lo que el hombre necesita, por razón humana, biológica, fundamental y filosófica es satisfacer sus necesidades en la medida en que éstas existen, no en la medida en que el libre juego del proceso económico lo permita. Los postulados de la justicia social se realizan por dos vías: la primera, por la transformación total de la sociedad, haciendo desaparecer las clases sociales, la propiedad y la libertad individual; y la segunda, manteniendo la función reguladora del Estado e impregnándolo a éste un contenido de justicia social encaminado a limitar el libre juego de las fuerzas económicas.

A la primera actitud responden algunas de las escuelas sociales principalmente la de Carlos Marx.

A la segunda responde la tendencia intervencionista del socialismo de estado, del socialismo parlamentario y

aún del colectivismo, e incluso los postulados de la economía dirigida que tenían contenido análogo, afirmando que no es necesario un cambio radical de las estructuras sociales y económicas o que no basta esperar la acción revolucionaria, sino que es urgente la intervención del estado en su función reguladora y principalmente jurídica, para lograr que las relaciones de los individuos en la sociedad se realicen con absoluta libertad e igualdad.

La tercera actitud, la conforma la base obrera militante, que trata de satisfacer sus necesidades mediante aumentos de salarios, mejoramiento en las condiciones de trabajo y la implantación de la previsión, se establecen horarios en la jornada de trabajo, mayores salarios y prestaciones sociales que impliquen responsabilidad patronal en caso de inutilización total o parcial por accidentes, enfermedad, o edad del trabajador. Los sindicatos se proponen lograr contratos colectivos de trabajo con condiciones aplicables a toda la empresa.

Para explicar mejor lo anterior, es necesario señalar lo que dicen los utópicos al respecto, para ello es preciso mencionar a los más importantes: el Conde Enrique de Saint Simón, Francisco María Carlos Fourier, Etienne Cabet y Roberto Owen. En la misma época aparecen la crítica y la oposición con soluciones planteadas por espíritus religiosos; lo que nos da a entender que el espíritu de la caridad no ha desaparecido.

De los mencionados, los más importantes lo fueron: Fourier, con sus falantarios, que no es otra cosa sino sociedades cooperativas que reconstruirían la sociedad ideal en una federación mundial cuya capital tendría su sede en Constantinopla. Owen, que aceptó la teoría utópica luego de ensayar la posibilidad de establecer una comunidad industrial ideal, la cual debería de organizarse en las fábricas algodoneras de New Lanark.

Por otro lado, también cabe hacer mención de los socialistas ingleses, como fueron: Williams Thomson, John Gray, Thómas Hodgskin. Y por el mismo motivo se señalan a los franceses: Luis Blanc y Pierre Joseph Proudhon; asimismo, a los anárquistas: Miguel Bakunin y Pedro Kropotkin.

Considero indispensable, fijar la atención en el socialismo revolucionario; es decir, en el socialismo llamado científico de Carlos Marx, aunque en realidad Marx estaba más cerca de los utópicos de lo que el mismo pudo imaginarse.

Marx, nacido en Tréveris, escribió su obra más importante en 1867 a la cual denominó, El Capital. Según los escritores Barnes y Becker, nos ofrecen un resumen del pensamiento de Marx, estableciendo que: debía a Hegel su sistema dialéctico y su fe en la actividad estatal; que fue probablemente en los escritos de Lorenz Von Stein donde encontró por primera vez noticias generales sobre el socialismo y el comunismo en Francia y en otros países; que es muy probable que recibiera de Stein

las ideas de la sociedad civil y las clases sociales; de Feuerbach y de Heeren, tomó su materialismo histórico; de David Ricardo y Rodbertus, tomó la teoría del valor del trabajo; de los escritos de Thomson extrajo la teoría de la plusvalía; de las obras de Louis Blanc, Proudhon y Weitlin, sacó la noción de luchas de clases y la necesidad de un alzamiento proletario; y, por último, Marx, recibió de Sismondi la convicción de que los capitalistas irían debilitándose por la progresiva concentración de la riqueza en manos de unos cuantos. Sus ideas acerca de la primitiva sociedad sin clases derivan al parecer de su herencia, del mishpat hebreo y de ciertas teorías de los derechos naturales; además, puede haber derivado de Rodbertus la tesis de que la crisis recurrentes constituyen un aspecto necesario de la vida económica bajo el capitalismo, su fe en una futura edad de oro, de carácter cuasimesiánico, pudo haber derivado de sus lecturas del antiguo testamento; finalmente, sus nociones de la táctica revolucionaria derivan en parte de Dantón y otros líderes Jacobinos de la Revolución Francesa. <sup>(1)</sup>

Con la colaboración de Engels, Marx redactó en 1848, para la Liga Alemana, el Manifiesto Comunista, en 1864 se reunió en Londres, en Saint Martin Hall, una asamblea de socialistas que fue presidida por el Profesor Edward Spencer Beesley a la que asistieron Eccarius y Marx en representación de los trabajadores alemanes, ahí nació la Primera Internacional. Pos-

(1) Barnes y Becker. Historia del Pensamiento Social, p. 624.

teriormente en el congreso de Ginebra de 1866, fueron aprobados los estatutos y la afirmación de principios. Esta organización internacional se rompió ; se escindieron violentamente los anárquistas encabezados por Miguel Bakunin, destacado enemigo de Marx.

En Inglaterra se creó la Fabian Society, inspirada en un socialismo humanista.

Los socialistas de estado pretenden mediante una posición conservadora mantener el sistema capitalista, otorgando concesiones a la clase proletaria. Este sistema es también conocido como socialismo de cátedra, porque fue apoyado por destacados profesores, como: Schaffle, Wagner y Schmoller, en Alemania; Bouglé y Gide, en Francia; Webb y Hobson, en Inglaterra; Small y petten, en los Estados Unidos de América.

De todo ello se desprende que, los males de la inseguridad social habían penetrado a la conciencia humana, por lo cual se precisa la necesidad de hallar y poner en práctica medidas eficaces y suficientes que garantizaran una seguridad en el futuro, en favor de los que menos tienen; esta idea era compartida por los socialistas de todos los matices, desde los que se inspiraban en pensamientos religiosos de la caridad hasta los revolucionarios impulsados por la conciencia de la lucha de clases, que deberían de enfrentar, pasando tanto por los influidos por la norma moral de la filantropía o el altruismo utilitario como los auténticos conservadores, que aceptan la nueva ideolo-

gía para conservar su ortodoxia sistemática.

Eduardo Vaillant, en nombre del socialismo presentó en Diciembre de 1900, una proposición de ley encaminada al establecimiento completo de un sistema de seguros sociales, en el cual se habla del derecho que tiene el trabajador a la Seguridad Social; sin embargo no fue sino hasta el año de 1904, cuando un Congreso Internacional Socialista, celebrado en agosto de ese año en Amsterdam Holanda, cuando se acordó una resolución sobre seguros sociales, que hablaba entre otras, de las siguientes prestaciones: seguros por invalidez, vejez, embarazo, maternidad o parto, viudez, orfandad; asistencia médica en caso de enfermedad o accidentes.

En primer término, los gastos de los seguros correspondientes a invalidez, vejez, viudez y orfandad, se obtendrían de impuestos sobre el capital, la renta y las sucesiones y, donde ello no fuera posible recaerían sobre un tanto por ciento del salario del obrero y la otra aportación sería de los patrones.

También se estipulaba, que los obreros deberían de exigir que las instituciones de seguros fueran administradas por ellos mismos para garantizar que el beneficio les fuera otorgado a todos por igual, nacionales y extranjeros.

#### F. APARICION DEL SEGURO SOCIAL EN ALEMANIA.

Otto Von Bismarck, el llamado Canciller de Hierro, es el que promulga las primeras leyes que crean y regulan el auténtico Seguro Social, esto sucede durante la época del Emperador Guillermo I.

Bismarck, asistido y aconsejado por los economistas Adolfo Wagner y Schaffle, después de observar la precaria situación económica de los trabajadores y luego de estudiar la grave problemática a la que se enfrentaban al cesar o disminuir su fuerza de trabajo, encabezó el movimiento que da trascendencia a los seguros sociales, dicho movimiento fué usado como instrumento político para atraer y organizar a las clases económicamente débiles, unir las en torno al Estado y, en definitiva robustecer la autoridad de éste para contrarrestar, mediante la implantación de los seguros sociales, la acción de los riesgos a que con mayor frecuencia estaban expuestos los obreros y sus familias.

En las conversaciones polémicas que sostuvieron, Bismarck y Lasalle, afirma el canciller "Hay que realizar todo aquello que se ajuste y pueda llevarse a cabo dentro de los límites de la organización del Estado. (2)

(2) Briceño Ruiz, Alberto. - Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, pág. 68.

Es en el año de 1881, cuando Bismarck justifica la creación del Seguro Social, al sostener: "El Estado que pueda reunir más dinero fácilmente, debe ser el que tome el asunto en sus manos. No como una limosna, sino como un derecho que debe de dar al trabajador cuando las fuerzas se le agoten, y apesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más...Este asunto terminará por imponerse, tiene porvenir...; todo aquel que vuelva a patrocinar estas ideas, tomará el timón de la nave -la del Estado-. El que tiene pensión para su vejez está mucho más contento y es mucho más fácil de tratar.

Aunque se precisase de mucho dinero para conseguir el contenido de los desheredados, no será nunca demasiado caro: sería, por el contrario, una buena colocación de dinero, pues con ello evitaríamos una revolución que consumiría cantidades muy superiores". (3)

La Primera Ley de un auténtico Seguro Social que se estableció fue la del Seguro Obligatorio de Enfermedades, de fecha 13 de junio de 1883; la segunda del 6 de julio de 1884 que se refería a los seguros por accidentes de trabajo de los obreros y de los empleados de las empresas industriales, la tercera del 22 de junio de 1889, que establecía el seguro obligatorio por concepto de invalidez y de vejez.

Si un trabajador caía enfermo, el seguro por en-

(3) Obra citada...A. B.,pág. 68.

fermedad le proporcionaba atención médica y ayuda financiera; cuando sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos cuando quedaba total o parcialmente incapacitado, inválido, habiendo cumplido 65 años de edad y estando cesante, recibía una pensión que le permitiera vivir decorosamente.

Los gastos del seguro por accidente eran sufragados por el patrón; los por enfermedad se repartían entre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invalidez. El Reich fue desde el principio el tercer participante de éstas dos últimas ramas. Con ajuste al monto de sus participaciones, tanto patronos como trabajadores intervenían en la administración autárquica del Seguro Social.

De lo anterior se desprende, que el fianciamiento de los seguros sociales implantados por Bismarck, gravita sobre el consumo a través de los gastos de producción que se difunden en los precios. Por ello la creación sucesiva de los seguros sociales, en los distintos pueblos, lejos de representar una iniciativa del propio Estado fueron creados y obedecieron a la gran presión ejercida por la clase trabajadora, que no cesó en su empeño hasta arrancarle al Estado algo para su propia protección de su futuro.

Por otro lado, las medidas de protección para los trabajadores no quedaron reducidas al establecimiento del Seguro Social unicamente, sino que a la dimisión de Bismarck en 1891,

fue aprobada la primera legislación que tutela el trabajo, donde se estableció la jornada máxima de trabajo que constaba de once horas para la mujer y de diez para los niños, prohibiéndose para ellos mismos los trabajos nocturnos, se estableció el descanso dominical obligatorio para los trabajadores de la industria y el comercio.

El sistema de seguros que se estableció en la época de Bismarck, que incluía salud, vejez, accidentes y enfermedades, carecía de un concepto que también fué trascendental y que hasta la fecha sigue siendo de gran importancia, como es la protección al desempleo. Mientras tanto en Inglaterra desde 1911 ya se había implantado un seguro contra la suspensión de labores, no obstante, Alemania entró a la primera guerra mundial sin alguna precaución al respecto.

Es durante esta contienda, cuando la necesidad fué más apremiante, por lo que se establece un sistema de auxilio que carecía de los elementos técnicos del seguro.

A pesar de todo, estas leyes delinían el sistema del seguro social en lo futuro. Sus características principales son:

- a.- Participación del trabajador en el costo del seguro, salvo en el de accidentes de trabajo, íntegramente sostenido por el patrón, con ajuste primero a la doctrina Romana de la culpa extra-

contractual, aquilina, y después por la teoría de la responsabilidad objetiva del riesgo creado.

b.- Participación del Estado, en representación de la sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalidez, vejez, enfermedades y maternidad.

c.- Administración autárquica del sistema de seguros, con intervención de los destinatarios del servicio, patrones y trabajadores.

Conviene destacar, que el artículo 161, Título V de la Constitución de Weimar de 1919, declaraba: "El Reich creará un amplio sistema de seguros para poder, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y a la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, de la enfermedad y de las vicisitudes de la vida".<sup>(4)</sup>

En suma, los Seguros Sociales de Alemania, estaban integrados por las siguientes ramas:

- 1.- Seguro obligatorio por accidentes y enfermedades profesionales.
- 2.- Enfermedad y maternidad.
- 3.- Seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte.

(4) Obra citada...A. B., pág. 69

- 4.- Seguro de los obreros.
- 5.- Seguro de los empleados.
- 6.- Seguro de los mineros.
- 7.- Seguro contra el paro involuntario.

Por otro lado, en 1934, fue expedida otra ley el 5 de julio de ese año, que viene a reorganizar la administración de los seguros sociales, autorizando al gobierno para dictar disposiciones pertinentes. La misma dispuso que las cuotas fueran proporcionadas por partes iguales entre los asegurados y los empresarios, a excepción del seguro por accidentes de trabajo, que lo debería de cubrir íntegramente el patrón.

#### G. EL SEGURO SOCIAL EN INGLATERRA.

El Seguro Social en Inglaterra, surgió a iniciativa gubernamental, la cual tenía como objetivo principal adelantarse a las reivindicaciones que pudieran imponer los socialistas revolucionarios.

Se puede afirmar que el seguro social en Inglaterra, fue creado conforme a los principios del seguro privado aparecido en el siglo XIX; por otro lado, las causas que lo originaron son diversas que van desde la atención a los pobres, a la revolución industrial y a los movimientos sociales que no se atrevieron a alterar sus estructuras. Las leyes de los pobres

los movimientos cartistas, el aislamiento de la gran isla y el crecimiento de las fábricas, todo ello configuran un sistema de indiscutible efectividad, muy distinto del Alemán.

Los auspiciadores del Seguro Social en Inglaterra fueron: David Lloyd George y Winston Spencer Churchill.

Lloyd George, había señalado en 1906: "No quiero decir que la riqueza de este país, hubiera de distribuirse por igual entre todos sus habitantes; lo que afirmo es que la ley, al proteger a algunos hombres en el disfrute de sus inmensas propiedades, debe procurar que quienes producen la riqueza, sean protegidos con su familia, en lo precario de su situación. Actualmente no pueden adquirir los artículos de primera necesidad para la vida, a causa de circunstancias ajenas a su alcance. Pero ésto tampoco significa que las personas con menos recursos, hubieran de acogerse a la lamentable y humillante condición de pobres, oficialmente considerados. Simplemente que la riqueza esparcida por este país debería, como condición previa para el disfrute de sus poseedores, contribuir a la subsistencia honorable de quienes estén en imposibilidad para mantenerse por sí mismos". (5)

Churchill, por su parte, expresó el 11 de octubre del mismo año: "Ningún proyecto de sociedad puede conside-

(5) Obra citada...A. B., págs. 70 y 71.

rarse completo si no comprende entre sus finalidades la organización colectiva y el incentivo individual. Toda la tendencia de la civilización se dirige, empero, a la multiplicación de las funciones colectivas de la sociedad. Las siempre crecientes - complicaciones de la civilización crean para nosotros nuevos servicios que han de ser emprendidos por el Estado y significan la expansión de los servicios existentes". (6)

William Lewery Blackley, sacerdote de la Iglesia Anglicana, en 1870, propuso un sistema de seguro por vejez y enfermedades, estas ideas dieron origen a que Joseph Chamberlain elaborara un plan de seguro voluntario para la vejez con aportaciones del Estado, lo que dió motivo a que Charles Booth, en su programa relativo al pago de una pensión de cinco chelines semanales a cada persona, después de los 56 años de edad con cargos a fondos procedentes de contribuciones, sin tomar en cuenta la condición de necesidad y la contribución previa.

Asimismo, en 1893 se nombró una comisión encargada de estudiar el problema de la ancianidad desvalida, en su informe se precisaba que el ahorro personal, las sociedades de socorro mutuo y de beneficencia bastaban para resolver el problema. Más tarde, en 1899 la Cámara de los Comunes, designó a una nueva comisión para el estudio del problema de los ancianos pobres, pronunciándose a favor de un sistema de pensiones. En

(6) Obra citada...A. B., pág. 71.

dicha comisión formaba parte David Lloyd George. De esta forma se promulgaron normas legales de previsión y seguridad social destinadas a proteger el derecho al trabajo y la tutela de los trabajadores.

Así tenemos que: en 1907 se formuló la Ley sobre Educación, inspección médica, cuidado de la salud y condición física de los menores en escuelas públicas elementales.

En 1908, la Ley de Pensiones por Vejez y la reguladora del trabajo en las minas de carbón, limitándose la jornada a ocho horas.

En 1909, la Ley de Bolsa de Trabajo, con un sistema contra el paro forzoso; Ley de Proyectos Ciudades, para proporcionar casas baratas a los obreros y Ley de Juntas de trabajadores.

En 1911, la Primera Legislación de Seguros Sociales, donde intervinieron directamente Lloyd y Churchill; el primero estaba interesado en el seguro de enfermedades, habiéndose inspirado en Alemania; el segundo se preocupó por el seguro de invalidez.

En 1925, se promulga la Ley que contempla los seguros por vejez, viudez y orfandad.

A continuación describo la forma de financiamien-

to de los siguientes seguros:

Seguros Contra la Enfermedad y el Desempleo; se financiaba con aportaciones del Estado, patrones y trabajadores, el primero lo administraban sociedades sin fines de lucro, organizadas por sociedades de socorro mutuo o por las propias uniones obreras.

Seguros contra el Paro Forzoso; su financiamiento se manejaba mediante un sistema nacional de bolsa de trabajo.

## II. EL MODELO DEL SEGURO SOCIAL NORTEAMERICANO.

Fue en los Estados Unidos de América, donde por primera vez es utilizado el término Seguridad Social, ya que tanto en Alemania como en Inglaterra siempre se habló únicamente de Seguro Social.

En la Ley de Seguridad Social de 1935 de los Estados Unidos de América y su aplicación en 1939, el Congreso y el Presidente tomaron en cuenta primordialmente los riesgos continuos de la inseguridad social a la que por lo general se enfrentan las familias estadounidenses años tras año.

Consideraron a las primeras normas de la Seguridad Social como un fundamento sobre el cual, con tiempo y experiencia, se establecería un programa más amplio y más fuerte. -

Los primeros once años de la administración de la Ley de Seguridad Social mostraron la justicia de sus objetivos, atacar la inseguridad social por medio del seguro social y la asistencia pública; mantener la independencia económica de las familias de los Estados Unidos; posteriormente, en virtud de la eficacia de esos programas, éstos se extendieron en bien de las familias y de la Nación.

El entonces Presidente, Franklin D. Roosevelt, al hablar ante el Congreso de los Estados Unidos de América el 6 de enero de 1941, luego de advertir que jamás se había visto tan seriamente amenazada la seguridad del país, decía que ningún ciudadano con visión realista podía esperar generosidad internacional de una paz impuesta por un dictador, es decir, el retorno de una verdadera independencia, el desarme mundial, la libertad de expresión o de culto, etc., y abundaba, lo que el pueblo espera de su sistema político económico es igualdad de oportunidad para la juventud y para el resto de sus integrantes; empleos para los que pueden trabajar; protección para quienes la necesitan, evitando los privilegios especiales de unos pocos; preservar las libertades cívicas; gozar de los frutos del progreso de la ciencia mediante un nivel de vida cada vez más alto y más amplio.

Roosevelt, simpatizó con la idea de que la economía de su país requería en forma extraordinaria una mejoría, con el fin de proteger al mayor número de ciudadanos que se hicieran acreedores al seguro por vejez y por la desocupación -desempleo como se dice en la actualidad-; que la población tuvie-

ra mayores oportunidades para obtener asistencia médica.

Finalmente, Roosevelt, terminó consagrando las cuatro libertades esenciales del ser humano:

- . Libertad de palabra y de expresión a todas las partes del mundo.
- . Libertad para subsistir -lo cual implican arreglos económicos que aseguren una vida saludable-.
- . Libertad para vivir sin temor.
- . Libertad para adorar a Dios a la manera propia, en cualquier nación.

#### I. SITUACION ACTUAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Fué propósito fundamental mio. incluir al final de este Capítulo, este inciso que consideré de suma importancia luego de estudiar y analizar los aspectos primarios de la aparición de la Seguridad Social en las diferentes épocas ya señaladas, con la finalidad de hablar a grosomodo -ya que más adelante abundaré-, de la situación actual de la Seguridad Social en nuestro país.

Puedo afirmar que la situación actual de la Seguridad Social en México es precaria, toda vez que las instituciones que la prestan, además de ser insuficientes, sus servicios no son óptimos, de ahí que el obrero o el empleado viva en constante angustia que se traduce en una completa inseguridad, al sentirse con un futuro incierto en caso de sufrir algún menoscabo en su salud, que no le permita continuar prestando su fuerza de trabajo.

Ello, pese a que la protección de la salud es garantía social de todos los mexicanos pues está elevada a rango Constitucional; en la actualidad existen según las últimas estadísticas proporcionadas por el Gobierno, doce millones de compatriotas que representan aproximadamente el quince por ciento de la población, que no tienen acceso permanente a los servicios médicos, ésto sólo por hablar de uno de los aspectos de la seguridad social.

Existen tres tipos de servicios de salud: los de la población abierta, que comprenden los proporcionados por la Secretaría de Salud y del DIF; los de Seguridad Social, que son los servicios del IMSS e ISSSTE y; los privados.

Así tenemos que la población protegida por la Seguridad Social tan sólo en la Ciudad de México -donde ya somos más de 20 millones de habitantes- es de 10.6 millones de personas, correspondiéndole 7.8 millones de derechohabientes al Seguro Social y 2.6 al ISSSTE más otros 200 mil que son atendidos

por otros esquemas institucionales, esto significa que casi la mitad de la población carece de estos servicios, de los cuales aproximadamente el 18% cuenta con solvencia económica para demandar servicios en los hospitales privados, el resto lo compone la población desempleada, la subempleada, pequeños comerciantes, mendigos, ancianos, estudiantes, etc.

Ejemplo de esta triste realidad la vivimos en forma muy amarga, en los pasados terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985, donde según cifras oficiales indicaban que el IMSS tenía un sólo médico por cada 2,400 derechohabientes; cada consultorio tenía capacidad de atención para 4,800 enfermos una hora de odontólogo por cada 3,500 usuarios; una trabajadora social por cada 10 mil pacientes y un laboratorista por cada 6,400 adscritos a consultorio.

Aunado a esta carencia, se encuentra la deficiente prestación del servicio, ya que son innumerables las denuncias en contra del personal de las clínicas del IMSS y del ISSSTE, pues tratan a los derechohabientes con despotismo e indolencia.

En suma, subrayo que la calidad de los servicios de salud en nuestro país es indignante: indolencia, apatía, insuficiencia, despotismo, deshumanización, burocratismo, y sobre todo malas prácticas de médicos irresponsables. Por lo tanto el Estado debería de luchar por uniformar criterios que permitieran programar, regular y evaluar la efectividad del gasto y las acciones en materia de salud, con la intención de darle a nues-

tro México que vive en la democracia con libertad, como dicen los políticos actuales, una verdadera seguridad a su población que la merece después de soportar esta grave crisis financiera.

Muy remotos son en México los orígenes del espíritu democrático. Y los juristas han contribuido preponderantemente al triunfo de una idea, contra el poder político de un soberano o de una dictadura. Sin embargo, para ellos la idea democrática era y es únicamente una doctrina política. El sufragio universal ha hecho que de ella surgiera una forma de gobierno. Al organizarse esta forma se comprobó que los gobernantes dependen de los gobernados. No puede ya ejercer el poder sino a condición de realizar continuamente las aspiraciones del pueblo que son: mejor nivel de vida, más empleos, mejor remuneraciones, más oportunidades de desarrollo, más participación en la vida política, económica y social del país, más libertad, más justicia; y por ende, mejor Seguridad Social.

En consecuencia, toda democracia es forzosamente actuante, pues tiene un ideal que jamás alcanza. Establece como principios el progreso indefinido de la sociedad y une este progreso al desarrollo de la civilización material. Para asegurar el progreso es indispensable reformar sin cesar el derecho tradicional. De ahí proviene la necesaria transformación del derecho bajo la presión de las mayorías que reclaman superiores condiciones de existencia.

En el marco de la VIII Asamblea General de la Conferencia Interamericana de Seguridad, México expuso la tesis del Seguro Social hacia la Seguridad Social que desde hace muchos años sostiene.

El camino que hemos recorrido en México en este campo nos ha permitido verificar la bondad de los principios que sostienen al Seguro Social. Lo hemos visto crecer y nos hemos dado cuenta de que la ampliación de nuestro sistema reclama empeñar el patrimonio moria que hemos acumulado para alentar la voluntad de nuestro Estado en las tareas de extensión del Seguro Social -hacia la Seguridad Social-, sin la cual se truncaría y en buena medida fracasaría la misión de justicia a la que el actual gobierno se ha comprometido.

Sería estéril afirmar nuestro sistema, sino buscamos al mismo tiempo los medios de ampliar sustancialmente la aplicación de los servicios a los sectores que no están amparados y, en especial, a la población rural. De ahí que concedamos atención primordial a las relaciones de Seguridad Social con los planes generales de desarrollo.

Si somos consecuentes con nosotros mismos y con la teoría de la Seguridad Social, tendremos que transformar nuestros regímenes a fin de que desborden el estrecho marco de las relaciones obrero patronales.

El derecho que tiene todo trabajador de recibir sus prestaciones debe derivar de la calidad de ser humano que corresponde a toda persona. De igual manera los fondos que se destinen a la Seguridad Social no han de justificarse ya por el principio compensatorio, toda vez que es un derecho constitucional y un imperativo de solidaridad social por el que la colectividad en su conjunto habrá de soportar la carga en proporción a los ingresos de cada quien y según las más rigurosas normas de redistribución de la riqueza.

Ejemplos palpables de que en cualquier sociedad, la colectividad reclama y ansía mejor redistribución de la riqueza y cambios en sus estructuras de gobierno, con el único fin de alcanzar mejor nivel de vida, lo representan la modernidad de cambios sucedidos en la Unión Soviética, con la famosa Perestrojka y, los últimos acontecimientos vividos por los chinos.

**CAPITULO II.**

**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

- A. PLANES, PROGRAMAS Y MEDIDAS PRO-  
TECTORAS A LOS TRABAJADORES ANTES  
DE LA CONSTITUCION DE 1917.**
- B. DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE  
1916 - 1917 .**
- C. EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL -  
FRACCION XXIX.**

No existe país en el que, en algún momento los ingresos, la riqueza y la justicia, hayan estado distribuidos y ésta última se haya impartido equitativamente. Siempre y en todo lugar ha habido gente relativamente rica, mientras otras son relativamente pobres.

El grado de desigualdad, ha sido diverso de un lugar a otro y de una época a otra. En ciertos casos, la disparidad ha llegado a los extremos: los ricos viviendo con un lujo desenfrenado, los pobres sufriendo la más negra miseria.

En otros casos, la diferencia ha sido más moderada: nadie hace alarde de ese lujo insultante que raya en la injusticia y, nadie se ve condenado a la miseria.

Sin embargo, aún ahí, algunos logran sobresalir y vivir mejor que los demás; por lo consiguiente la distribución de los ingresos, de la participación individual, del aprovechamiento de oportunidades del desarrollo material y de la obten-

ción de la riqueza es desigual.

Esto es digno de señalarse, porque el derecho a la Seguridad Social, es un derecho que tiene sus principios en la existencia de las desigualdades; desde el momento mismo en que nace a instancia de una lucha cerrada que se da entre los detentadores de los medios de producción y los prestadores de su fuerza de trabajo. Obedeciéndolo a ello, el derecho de la Seguridad Social en nuestro país fue elevado a rango Constitucional, para que su Ley se aplique en forma general y atendiendo al principio de Igualdad.

#### A. PLANES, PROGRAMAS Y MEDIDAS PROTECTORAS A LOS TRABAJADORES ANTES DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Como ya quedó establecido que, las normas que se encargan de regular la Seguridad Social, tuvieron su origen en la problemática social y las inquietudes que la motivaron fueron motores de la Revolución Mexicana de 1910, una vez terminada esta lucha, sus principios quedaron contemplados en nuestra Constitución Política de 1917.

De todos es conocido, que México es el primer país en el mundo, donde se consiguieron constitucionalmente los derechos de los trabajadores como una garantía social, esto provocó que nuestra Constitución haya sido considerada como la más

avanzada socialmente hablando.

Después del movimiento social de 1910, se fueron realizando planes, programas y medidas tendientes a proteger el disfrute de derechos mínimos para todos los mexicanos. Pero esto no sería fácil ya que la economía que es el factor más importante presentaba características semifeudales.

El territorio se encontraba repartido entre los triunfadores de las guerras y los favorecidos por un régimen que prolongó en el mandato a un dictador como lo fue Porfirio Díaz, convertido a su vez en eje de la vida nacional. Muchos años de vasallaje derivados del atraso y la ignorancia, no podían hacerse a un lado ni siquiera por las convulsiones de una guerra. No se logró una mejor distribución de la riqueza y tampoco pudo elevarse a el nivel de vida, por lo tanto la mayoría de la población seguía marginada.

El Presidente Venustiano Carranza, heredó los defectos y vicios de los gobiernos anteriores; él mismo había sido jefe político porfiriano, por lo tanto al carecer de bases para crecer, las leyes quedaban como simples normas declarativas carentes de aplicación inmediata.

Por lo tanto, trataré de señalar en forma cronológica las acciones planes y programas más importantes antes de la promulgación de nuestra Carta Magna de 1917.

Uno de los programas consignados en los anales de nuestra historia por los luchadores sociales de principios de este siglo, lo constituye sin duda alguna, El Programa y Manifiesto Político a la Nación Mexicana, suscrito en la ciudad de San Luis Missouri el primero de julio de 1906, por los hermanos: Ricardo y Enrique Flores Magón, Antonio I. Villareal, Librado Rivera, Rosalío Bustamante, Juan y Manuel Sarabia.

Este manifiesto constituye, el primer enunciado de derecho social del trabajo, dado a conocer a los obreros mexicanos, en el que se establece:

"Un máximo de ocho horas de trabajo y un salario mínimo, en la siguiente forma: un peso diario para la generalidad del país, en el que el promedio de los salarios sea inferior al citado; y, además, de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en la que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

...Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.

...Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo, los patrones no burien la aplicación del tiempo máximo y la del salario mínimo.

...Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de 14 años.

...Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

...Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza de éstos exija que reciban albergues de dichos patronos o propietarios.

...Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes de trabajo.

...Declarar nulos los adeudos actuales de los jornaleros del campo para con los amos.

...Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

...Obligar a los arrendadores de campos y casas que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras que dejen en ellas.

...Prohibir a los patronos bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier modo que no sea dinero en efectivo; prohibir y castigar al que imponga multas a los trabajadores o que se les hagan descuentos de su jornal, o se les re-

tarde el pago de la raya por más de una semana o se nieguen a que se separe del trabajo; el pago inmediato de lo que tiene ganado; supresión de las tiendas de raya.

...Obligar a las empresas o negociaciones a que no acepten entre sus empleados y trabajadores, sino una minoría de extranjeros, no permitir en ningún caso, que los trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros.

...Hacer obligatorio el descanso dominical". (7)

En 1909, el Partido Demócrata, presedido por Benito Juárez Maza, en su manifiesto político dado a conocer el primero de abril del mismo año, propuso: la expedición de leyes sobre accidentes de trabajo y otras disposiciones que obligaran a las empresas a cubrir los casos de accidentes.

El 15 de abril de 1910, al iniciar su convención el Partido Antirreeleccionista, le impuso a uno de sus candidatos que: presentara iniciativas que tendieran a mejorar la condición material, moral e intelectual de los obreros.

El 25 de abril de 1910, Don Francisco I. Madero, en su discurso que pronunció con motivo de aceptar su candida-

(7) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo, México, 1970., pág. 3.

tura a la Presidencia de la República, expuso: que optaría en la presentación de iniciativas de ley referentes al aseguramiento de pensiones a los obreros mutilados en las industrias, minas, agricultura o bien que se pensionara a sus familias, en los casos cuando el trabajador perdiera la vida en servicio de alguna empresa.

El 5 de octubre de 1910, Madero, firmó el Plan de San Luis en cuyo artículo Séptimo se establece: la fecha del 20 de noviembre para que el pueblo se levante en armas, en contra del régimen del dictador General Porfirio Díaz; en ese mismo documento se señala al protección y amparo en favor de los trabajadores.

El 6 de agosto de 1911, al apoyar el Partido Constitucional Progresista la candidatura de Madero, se comprometió solemnemente a expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones sobre accidentes de trabajo.

Lo anterior demuestra la gran condición humana que tenía Don Francisco I. Madero, al interesarle sobre manera la condición y protección de los trabajadores, no obstante su carácter de acaudalado.

El 12 de diciembre de 1912, Don Venustiano Carranza, expidió un decreto en cuyo artículo Segundo ordenaba la promulgación y vigencia de leyes, disposiciones y medidas enca-

minadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país, a efecto de establecer un régimen de igualdad entre todos los mexicanos.

Al siguiente año, el 24 de septiembre de 1913, Don Venunstiano Carranza dijo en un discurso que pronunció en Hermosillo, Son., "Terminada la lucha armada a que convocó el Plan de Guadalupe tendrá que principiar formidable y majestuosamente la lucha de carácter social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado: es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional...Tendremos que removerlo todo, creando una nueva constitución cuya acción beneficie a las masas, nada ni nadie puede evitarlo...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 la lucha reivindicadora y social". (8)

El primero de mayo de 1913, fué la primera ocasión que se celebra en nuestro país el día del trabajo, desfilando un contingente de obreros aproximado a 10 mil personas; al término del desfile una comisión de obreros entregó al Diputado

(8) Barragán Rodríguez, Juan.- Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista, México, 1946, pág. 215.

Gerzayn Ugarte, Presidente del llamado Bloque Renovador, un documento donde exigían al Legislativo que promulgara leyes que los protegieran.

El 17 de septiembre de 1913, los Diputados: José Natividad Macías, Luis M. Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Gerzayn Ugarte, Jesús Urueta y Félix F. Palavivini; presentaron a la Cámara de Diputados el Primer Proyecto de Ley del Trabajo en una iniciativa tendiente a reformar los artículos 75 y 309 del Código de Comercio, con el fin de contar con soluciones legales de los problemas referentes: a los contratos de trabajo, descanso dominical, salario mínimo, habitación para el trabajador, educación a los hijos de los trabajadores y Seguro Social. Sin embargo, todo ello se quedó en proyecto, ya que el mes de octubre del mismo año el Congreso fue disuelto y los Diputados fueron encarcelados por las fuerzas simpatizantes del usurpador Victoriano Huerta.

En 1914, al triunfo de la Revolución, se establece el principio del estado de servicio social, reconociendo su capacidad de suplementar la acción económica individual sin menoscabo de la libertad del ciudadano y la obligación de organizar a la sociedad en una estructura que permitiera la protección de los débiles frente al libre juego de las leyes económicas.

El 12 de diciembre de 1914, se reformó el Plan de Guadalupe, suscrito el 26 de marzo de 1913, en la hacienda que

lleva el mismo nombre ubicada en el Estado de Coahuila. De dicho Plan nos interesa lo que se estableció en su cláusula octava, que a la letra dice: "Las divisiones del norte y del noroeste, se comprometen solemnemente a procurar el bienestar de los obreros".

Sin embargo, cabe decir que, a pesar de los esfuerzos que realizaron los líderes revolucionarios hasta antes de 1917, fueron insuficientes para las necesidades existentes en la época.

No obstante lo anterior, fueron surgiendo disposiciones legales, tendientes a lograr el objetivo primordial que es el de proteger al trabajador cuando ha cesado o disminuído su fuerza de trabajo.

En este sentido, en el Estado de Yucatán se dictó la Ley del Trabajo en 1915, la cual establecía en su artículo 135 que: "El gobierno fomentaría una asociación mutualista en la que los trabajadores fueran asegurados contra los riesgos de vejez y muerte".

Finalmente, en 1916, se convocó al Congreso Constituyente, integrado con representaciones de carácter no muy definido, de todos los Estados de la República. El propósito de Carranza era actualizar las normas de la Constitución expedida en 1857, cuyos efectos no se habían medido a causa de las luchas

internas y las presiones del extranjero. En materia de Trabajo el proyecto se apegaba al artículo 5 de la ley fundamental anterior.

El Diputado, José Natividad Macías, pronunció un memorable discurso "Cuando el jefe supremo de la Revolución se estableció en el puerto de Veracruz, su primer cuidado fue haber dado bandera a la nueva Revolución que entonces se iniciaba; y esa bandera queda perfectamente establecida en las adiciones que al Plan de Guadalupe se hicieron el 12 de diciembre de 1914. De entre las promesas que el jefe supremo de la Revolución hacía a la República, se hallaba la que se darían durante el período de lucha todas las leyes encaminadas a redimir a la clase obrera de la triste y miserable situación en la que se encontraba". (9)

El Artículo 123 en su texto original disponía:  
"El Congreso de la unión y las legislaturas de los estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de manera general, todo contrato de trabajo:

Fracción XXIX. Se consideran de utilidad social:

(9) Obra Citada...A.B., pág. 82.

el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular". (10)

La disposición era buena pero no efectiva; carecía del entorno económico necesario para su aplicación. Las cajas de seguros populares nunca se establecieron; el concepto popular resultaba ajeno a los principios del derecho y el hecho de dejar al ámbito de las entidades la expedición de leyes sobre esta materia, las condenaba a una posibilidad insuperable.

#### B. DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917.

Luego de haberme referido a los principales acontecimientos, que dieron origen a la lucha social de 1910, que fué, como hemos establecido, protectora y reivindicadora de los económicamente débiles llegamos hasta el Congreso Constituyente de 1916-1917.

La sesión inaugural del Congreso Constituyente,

(10) Obra citada...A. B., pág. 82.

tuvo lugar en la Ciudad de Querétaro el día 1º de diciembre de 1916.

Como sabemos, al triunfo de la revolución constitucionalista, jefaturada por don Venustiano Carranza, el paso a seguir era la organización del Gobierno sobre las bases políticas y sociales establecidas durante la lucha armada en abierta pugna con la Constitución liberal de 1857.

A la luz de esta razón, el Ingeniero Félix F. Palavicini, explicó la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, en los siguientes términos:

"Encontramos más práctico, más expedito y más lógico que, hechas las elecciones de Ayuntamientos en la mayoría de los Estados, se proceda a la elección de un Congreso Constituyente en el cual el pueblo de la República, SOBERANAMENTE representado, envíe por cada Estado los ciudadanos diputados que conforme a su censo les corresponda. Este Congreso no deberá tener, naturalmente, otra función que la de estudiar las reformas que la Revolución haya puesto en vigor y que afecten a la Constitución; mientras tanto, el orden seguirá restableciéndose por completo, las Legislaturas de los Estados irán quedando electas y cuando se efectúen las elecciones para las Cámaras Federales, éstas vendrán a funcionar dentro de un perfecto orden Constitucional, en que todas las reformas habrán sido ya aceptadas y la marcha administrativa del país no tendrá trabas curialescas ni

obstáculos de mera forma. El Congreso de la Unión vendrá entonces al desempeño normal de sus labores legislativas, entre las cuales deberá contarse, como muy importante, la convocatoria para la elección presidencial. La integración de un CONGRESO CONSTITUYENTE, exclusivamente dedicado a discutir las reformas constitucionales, sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo aparte de aquél para el cual fue exclusivamente convocado asegurará la fácil aprobación de las reformas, la consciente comprensión de las mismas, y así quedarán resueltos todos los problemas actualmente planteados, sin que la Nación espere esa larga y trabajosa marcha legislativa que se requeriría, por el procedimiento normal, para el análisis aislado de cada una de las reformas, un ir y venir de las Cámaras Federales a las Legislaciones locales y de éstas, otra vez al Congreso de la Unión. Cuantas innovaciones ha tiempo esperadas serían expeditamente resueltas y cuantas conquistas se realizarían en un coronamiento victorioso. Allí, el Municipio autónomo quedaría sancionado, la legislación agraria consolidada, la legislación obrera admitida, la organización del ejército resuelta, la vicepresidencia de la República suprimida, y todo ésto sin las ficciones de engañosa soberanía con que la extinta convención se disfrazó ni los intrincados trámites requeridos en el funcionamiento ordinario del Congreso General. Pensemos en la conveniencia de convocar a un Congreso Constituyente". (11)

(11) Obra citada...T. U. Pág. 31 y 32.

De ésto se desprende, que era inaplazable la acción de convocar a la que sería la Asamblea Legislativa, que vendría a legitimar la lucha de la Revolución Mexicana, con la cual nacería lo que es ahora nuestra Carta Magna, Ley de Leyes, donde se incorporaron los principios sociales conquistados por los campesinos y los obreros en el fragor del movimiento revolucionario. La idea fue acogida por el jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la República, y por decretos del 14 y 16 de septiembre de 1916, convocó al pueblo mexicano a elecciones para un Congreso Constituyente que debería de reunirse en la ciudad de QUERETARO el 1º de diciembre del mismo año.

Por lo expuesto, es prudente señalar algunos de los principales debates que se produjeron en el Congreso y, que sirvieron de base para la materia que me ocupa; así tenemos que, al dirigirse al Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, lo hizo en la siguiente forma:

"...Con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia, y para asegurar y mejorar sus situación...Con todas estas reformas espera fundamento el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente

a las necesidades sociales". (12)

En la sesión del 26 de diciembre de 1916, se dió lectura al tercer dictámen referente al proyecto del artículo 5º de la Constitución que establecía:

"Limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo, encaminado a proteger a la clase trabajadora contra su propia imprevisión o contra el abuso que en su perjuicio suelen cometer algunas empresas...Proponemos limitar las horas de trabajo y establecer un día de descanso obligatorio a la semana...Se prohíbe el trabajo nocturno a los niños y a las mujeres". (13)

En virtud de la superficialidad con que fué expuesto el tema referente al trabajo, los diputados por el Estado de Veracruz: Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio E. Góngora, debatieron con energía el punto y, a su vez, propusieron que el establecimiento de la jornada máxima de trabajo fuera de ocho horas; igualdad de salarios a trabajo igual; derecho a indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades causadas directamente por ocupaciones en algunas industrias; creación de tribunales de conciliación y arbitraje, donde se dirimieran las controversias entre el capital y el trabajo; cabe se-

(12) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, tomo 1, pág. 265.

(13) Obra citada...T. U. Págs. 34 y 35.

ñalar que, a esta última petición se pronunciaron en su favor los diputados por el Estado de Yucatán: Enrique Recio y Héctor Victoria.

Por su importancia, fue creada una comisión que se encargara de dictaminar sobre el particular, éste se integró con los siguientes diputados:

Por el Estado de Michoacán, el General Francisco J. Mújica.

Por el Estado de Veracruz, Alberto Román.

Por el Estado de Sonora, Luis G. Monzón.

Por el Estado de Yucatán, Enrique Recio.

Por el Estado de Guanajuato, Enrique Colunga.

El dictamen presentado por dicha Comisión, fue el de adicionarle un párrafo al artículo quinto, que a la letra dice: "La jornada máxima de trabajo no debe de exceder de ocho horas, aunque ésta haya sido impuesta por sentencia judicial; queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso Hebdomanario.

Muchos fueron los Constituyentes que rechazaron

el dictamen presentado por la Comisión, pero otros tantos se pronunciaron en favor, de éstos últimos. En su turno el General Heriberto Jara, en trascendental discurso se convierte en precursor de las constituciones políticas-sociales y con ~~un~~ certeros a jurisconsultos y tradicionalistas expuso:

"Pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo?, ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más que ocho horas al día?, eso, según ellos, es imposible; eso según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría, ¿qué es lo que ha hecho?, que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, 'un traje de luces para el pueblo mexicano porque falta esa reglamentación, porque jamás se hizo...La jornada máxima de ocho horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que sólo se trabaje ese número de horas, es para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación...Señores, si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez como sale aquella gleba, macilenta, triste, pálida, débil, agotada por el trabajo, entonces yo estoy seguro

que no habría ningún voto en contra de la jornada máxima..."(14)

En este mismo orden, correspondió a los diputados: Héctor Victoria y Froylan C. Manjarrez, pronunciarse en contra del dictamen y por ende en favor de la clase trabajadora; al manifestar el primero lo siguiente:

"...Vengo a manifestar mi inconformidad con el artículo 5º en la forma en como lo presenta la Comisión, así como por el proyecto del ciudadano Primer Jefe, porque en ninguno de los dos dictámenes se trata el problema obrero con el respeto y atención que se merece...El artículo 5º está trunco: es necesario que en él se fijen las bases constitucionales sobre las que los Estados de la Federación, de acuerdo con el espíritu de la iniciativa presentada por la diputación yucateca, tengan libertad de legislar en materia de trabajo...El artículo en discusión, en mi concepto debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, seguros por accidentes e indemnizaciones, etc..."(15)

Por su parte, el Diputado y Periodista, Froylan

(14) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo I, Pág. 267.

(15) Obra citada...T. U. Págs: 44,45 y 46.

C. Manjarrez, al hablar sobre las reformas al artículo 5º señaló la necesidad de que en la Carta Magna, debería de dedicarse un capítulo completo a la materia laboral, al abundar dijo "No, señores a mi no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen juriconsultos, a mi no me importa nada de eso, a mi lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores... introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo, démosles los salarios que necesitan, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta..."

#### C. EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL FRACCION XXIX.

De suma trascendencia fueron los debates del Constituyente, en la búsqueda de la protección al trabajador.

Si bien es cierto, que la mayoría de los Constituyentes estaban a favor de que se le diera al prestador de su fuerza de trabajo, lo que a costa de la derrama de mucha sangre había conquistado, fue difícil encontrar la forma de unificación de criterios, ya que en esa época las condiciones de trabajo que imperaban en las diferentes entidades federativas, presentaban cada una de ellas su muy sui génerois problemática.

De esto se desprende, la actitud de algunos legisladores de que se otorgaran a los Estados facultados para legislar en materia laboral.

Dada esa problemática, el Constituyente estaba muy distante de considerar al derecho del Trabajo como materia federal, lo que finalmente aconteció.

Ahora bien, después de señalar en forma sucesiva los hechos que dieron origen al derecho del trabajo, cabe destacar en forma somera el contenido del artículo 123 Constitucional; con la intención de precisar la estructura de la Fracción XXIX del mismo ordenamiento, fuente principal de la Seguridad Social, motivo de esta tesis.

En la sesión del día 28 de diciembre, José Natividad Macías, presentó en nombre de Don Venustiano Carranza, un proyecto de bases sobre el trabajo, que más tarde al sufrir variadas modificaciones se convirtió en el Artículo 123 Constitucional, fuente primaria de la Ley Federal del Trabajo.

El 23 de enero de 1917, fue presentado al Congreso, el Título VI de esta ley, por la Primera Comisión encargada de Puntos Constitucionales, integrada por los Diputados: Enrique Recio, Alberto Ramos, Enrique Colunga, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón. Dicho Título fue denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social".

Dada su importancia, hago el señalamiento de algunas fracciones de ese artículo, de acuerdo a como se encuentra en la actualidad.

"Título Sexto.- Del Trabajo y de la Previsión Social.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

1. La duración de la jornada máxima de trabajo será de ocho horas.

V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores

al mismo, debiéndolo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servi-

cios necesarios a la comunidad.

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufrida con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá en caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, como organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;

XXIX. Es de utilidad pública la ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros por: invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, servicio de guardería y, cualquier otro encaminado a la protec-

ción y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares". (16)

Como lo he señalado, esta última fracción es el fundamento y fuente principal de la Ley del Seguro Social en México.

Con la Fracción XXIX del apartado A del artículo 123 Constitucional y en el espíritu de ese precepto, vamos a analizar en el capítulo cuarto de esta tesis, su integración y los problemas jurídicos que el fundamento del Seguro Social presenta.

Sin embargo, cabe señalar en este argumento que, el artículo 123, consigna las garantías sociales que deben ser establecidas en las leyes secundarias, para regular conforme a este apartado A los contratos de trabajo, así como las prestaciones de carácter social que se derivan de esta garantía Constitucional en beneficio de los prestadores de su fuerza de trabajo.

(16) Const. Pol. De Los Estados Unidos Mexicanos. Págs: 103, - 105, 106 y 109. Art. 123 Const.

## CAPITULO III

### LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1943

A. PRINCIPIOS DE LA PRIMERA LEY.

B. REFORMAS A LA LEY.

C. LEY DE 1973.

D. PRESTACIONES QUE ESTABLECE.

1. EN DINERO.

2. EN ESPECIE.

3. SOCIALES PARA LA MUJER.

Antes de entrar de lleno a la materia motivo de mi tesis, es de importancia señalar los principales antecedentes de la Ley del Seguro Social.

En este sentido, encontramos que la primera disposición de Seguridad Social propiamente dicha, establecida en nuestro país, aparece en la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán de 1915, misma que en su artículo 135, textualmente decía: "El Gobierno fomentará una Asociación Mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte".

Cabe asegurar que, la política mutualista a que se refiere esa Ley subsistió hasta el estallido de la Revolución Mexicana, y es así que en el artículo 123 -redacción original-, de nuestra Constitución de 1917, consigna expresamente un seguro potestativo en su fracción XXIX que indica:

"Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros de invalidez, de vida, de cesación

involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno federal como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular".

En efecto, a partir de la Constitución de 1917, en la que se plasmó nuestro ideal de Seguridad Social, los Estados miembros de la Federación quedaron facultados para legislar en este aspecto, de acuerdo con sus propias necesidades trayendo como consecuencia la creación de una gran diversidad de legislaciones con diferentes alcances y contenidos. Dicho precepto, provocó también, la creación de la Ley del Seguro Social, no sólo en México, sino en América Latina y Europa.

Sin embargo, huelga decir que, el 6 de septiembre de 1929, se decreta la primera reforma a la fracción XXIX de dicho precepto Constitucional, en la cual se le retira toda iniciativa a los Estados de la República para legislar sobre la materia, consignándose la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en materia del Trabajo, para toda la República. En dicha ocasión se modifica el texto de dicha fracción para quedar como sigue: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vejez de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".

Una vez hecha la reforma a la multicitada frac-

ción, la Seguridad Social asciende a la categoría exclusiva de un derecho público obligatorio.

En 1932, el Congreso de la Unión expidió un Decreto, donde otorga facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, para que en un plazo de ocho meses expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, ese término vencía el 31 de agosto del mismo año, no cumpliéndose lo anterior por los acontecimientos políticos que culminaron con la renuncia del Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, a la Presidencia de la república.

En febrero de 1934, siendo Presidente de la República, Abelardo L. Rodríguez, a través de la oficina de Previsión Social del Departamento de Trabajo, designó una comisión integrada por: el Ingeniero Juan de Dios Bojórquez, Licenciado Alfredo Iñarritu, Doctor Mario de la Cueva, Ingeniero Juan F. Noyola, Ingeniero Emilio Alanís Patiño y el Profesor Fritz Bach, para que elaborara la Ley del Seguro Social.

Dicha Comisión estableció los principios generales, que debían normar el proyecto de ley, determinando las bases e instituciones y se propuso que debía organizarse sin fines de lucro y, administrado y financiado en forma tripartita.

El 27 de diciembre de 1938, el Presidente, General Lázaro Cárdenas del Río, en los últimos días de su mandato, envió al Congreso de la Unión un proyecto de la primera Ley del

Seguro Social, que cubría los riesgos de enfermedad y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y desocupación involuntaria, así como, la creación con personalidad jurídica propia de un organismo descentralizado que se denomina Instituto de Seguros Sociales con domicilio en la Ciudad de México.

Este organismo, se encargaría de la aplicación de su ley y reglamento, así como de: recaudar cuotas, celebrar contratos, adquirir bienes, organizar sus dependencias, etc. Sus funciones estarían enfocadas a las presentaciones individuales y colectivas, consistentes en la indemnización o prevención de los riesgos señalados.

Sin embargo, fué durante el período Presidencial del General Manuel Avila Camacho, cuando en forma seria y responsable se lleva a cabo el proyecto de ley del Seguro Social, cumpliendo así el Presidente a su palabra empeñada a los trabajadores en su discurso de toma de posesión.

Para tal efecto, Avila Camacho, ordena al Licenciado Ignacio Garcia Tellez nombrado exprofeso Secretario del Trabajo y Previsión Social, crear en el año de 1941, el Departamento de Seguros Sociales.

Fué en el Diario Oficial de la Federación, donde se publicó del 2 al 18 de junio de 1941, los acuerdos presiden-

ciales que ordenan la formación de una comisión técnica, que se encargará de redactar un proyecto de ley. Y correspondió a la Secretaría del Trabajo elaborar el anteproyecto de ley, que la comisión técnica analizó,

Una vez elaborado el proyecto, éste es enviado al Congreso de la Unión donde es aprobado, convirtiéndose en ley, por decreto de fecha 31 de diciembre de 1942.

Cabe señalar, que dicho proyecto es conocido con el nombre de "Proyecto García Téllez", quien a la postre fue el Primer Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es digno de mencionarse, que este mismo proyecto con algunas reformas insignificantes, también fue aprobado en foros internacionales reconocidos en la materia, tal es el caso, de la aprobación que dieron los integrantes de la Organización Internacional del Trabajo y los asistentes a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile en 1942.

Finalmente, luego de todo ese proceso de aprobación, el 19 de enero de 1943, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social; con la cual se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social. Ley vigente con múltiples reformas hasta el 1º de abril de 1973.

Por último, el día 14 de mayo de ese mismo año, se publicó el reglamento del IMSS, en lo que se refiere a la inscripción de trabajadores y patrones; organización y funcionamiento del mismo.

#### A. PRINCIPIOS DE LA PRIMERA LEY.

Para mí, los Principios Generales que normaron el criterio del proyecto de la Primera Ley del Seguro Social, fueron cinco, que a continuación expongo:

- . Que debía de crearse un organismo que se encargara de la Seguridad Social sin fines de lucro.
- . Que debía ser un organismo descentralizado.
- . Que ese organismo debía ser administrado y financiado en forma tripartita.
- . Que debía ser un organismo con personalidad jurídica propia.
- . Que dicho organismo debía de tener domicilio propio, en la Ciudad de México.

Luego de señalar los Principios Generales, la exposición de motivos de la Primera Ley del Seguro Social, nos indica, lo que yo llamo los principios secundarios de dicho ordenamiento, que son:

. Protección al salario: de todos es sabido que la única fuente de ingreso de los trabajadores es el salario, - lo tanto cualquier menoscabo del mismo, representa una gran carga para el asalariado y su familia, por ello el régimen del seguro social, representa un complemento del salario en la medida en que otorga prestaciones que el obrero nunca satisfecería con su único ingreso, aunque yo no estoy de acuerdo con ello, ya que dichas prestaciones en la actualidad resultan insuficientes y no ayudan en gran medida a las nobles aspiraciones de la convivencia humana, como lo quieren hacer aparecer algunos autores sobre la materia.

. Teoría objetiva del riesgo: en el desempeño de sus labores, el obrero o cualquier trabajador, incluso empleado, se halla expuesto a sufrir algún accidente o a contraer alguna enfermedad profesional, cuando esto ocurre se destruye la base económica de la familia, lo mismo sucede con otros riesgos considerados como no profesionales, tal es el caso, de las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura.

. Interés social: al tener este carácter trata

de protegerse al más amplio sector, con el objeto de evitar que la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la población nacional, con ello se quiere decir que el régimen del seguro social está abierto a cualquier sector.

. Interés público: porque el seguro social no atiende exclusivamente el riesgo particular de cada persona asegurada, sino más bien a las condiciones económicas del sector de la colectividad que trata de asegurar, debe destacarse también, como la protección impartida por el seguro social entraña una función de interés público no puede ser encomendada a empresas privadas, sino que el Estado tiene la obligación de intervenir en su establecimiento y desarrollo.

. Aplicación limitada: quiere decir que el régimen del seguro social no es susceptible de aplicación general o indeterminado a todos los individuos de la sociedad, sino exclusivamente al sector de la población formado por las personas que trabajan mediante la percepción de un salario o sueldo, el seguro social limita su protección a los seres más débiles económicamente hablando, quienes como trabajadores contribuyen directamente a la prosperidad del país, y esta prestación se hace de forma proporcional al servicio creador prestado por ellos, o sea, en relación con el monto de su salario, su antigüedad, etc.

Servicio público: porque en el concurren va-

rios factores de interés para la colectividad, corresponde al Estado encauzar al seguro social como un servicio público, encomendado a un instituto descentralizado que, con la aportación oficial, la de los trabajadores y de los patrones acuda prestamente a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional.

Carácter obligatorio: porque garantiza la estabilidad y permanencia del sistema y para extenderlo al mayor número de personas que deben de estar comprendidas en él. Además previene que la falta de previsión o la falta de pago de primas, ocasione la pérdida de los derechos del asegurado, ya que el aseguramiento y el pago de cuotas es forzoso, no así en los seguros privados.

#### B. REFORMAS A LA LEY.

Desde su promulgación, la ley del Seguro Social, dada su importancia fué sujeta a diversas reformas, enviadas por los presidentes de la República, incluso por el mismo Avila Camacho hasta Luis Echeverría Álvarez, en cuyo mandato se expidió la Ley en vigor.

Los propósitos fundamentales de tales reformas fueron, entre otros, los siguientes:

Incrementar la población protegida, es decir, hacer más extensiva la seguridad social, motivando un crecimiento horizontal, ésto se llevó a cabo mediante la incorporación paulatina de zonas, conforme a las posibilidades de ampliar los servicios.

- . Disminuir condiciones para el otorgamiento de prestaciones o incrementar en su caso el monto de las otorgadas a fin de mantenerlas atractivas.
- . Adecuar grupos de cotización a las circunstancias económicas variantes, con lo que se aumentaban las posibilidades financieras de la institución.

Las reformas que el Congreso de la Unión llevó a cabo fueron los siguientes:

- . La del 31 de diciembre de 1947, promovida por el Presidente Miguel Alemán Valdés.
- . La del 3 de febrero de 1949, presentada también, por el Presidente Alemán.
- . La del 31 de diciembre de 1956, promovida por el Presidente Adolfo Ruiz Cortínez.

- . La del 30 de diciembre de 1959, proyectada por el Presidente Adolfo López Mateos.
- . La del 31 de diciembre de 1965, auspiciada por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz.
- . Finalmente, el Presidente Luis Echeverría Álvarez, promovió la expedición de la nueva Ley del Seguro Social, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, la cual sigue vigente.

De las reformas señaladas, la más importante fué la del 30 de diciembre de 1959, que reforma la Ley del Seguro Social, quitándole al IMSS las facultades que le habían otorgado para organizar la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Paralelamente, a esta reforma se expidió la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado- ISSSTE de cuya institución me ocuparé en un espacio por separado. La publicación de dicha ley tuvo lugar el día 30 de diciembre de 1959.

## C. LEY DE 1973.

Fué el Presidente Luis Echeverría Alvarez, quien preocupado por hacer de la previsión una prerrogativa para los trabajadores, dio forma y auge a los servicios sociales prestados por el Instituto Mexicano del Seguro Social, sostén, piedra angular y base fundamental de la Seguridad Social en México.

En este marco, Echeverría Alvarez, promovió la expedición de una nueva Ley del Seguro Social, mejorando la anterior e introduciendo innovaciones importantes, como extender los beneficios del régimen obligatorio de la Ley de 1943, a todos los mexicanos económicamente activos, extendiendo la seguridad social al campo, ratificando la ley anterior en cuanto al aseguramiento de los ejidatarios comuneros, colonos y pequeños propietarios.

Asimismo, en dicha Ley, se estableció un régimen especial de guarderías infantiles, así como la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del seguro social respecto a trabajadores domésticos, de industrias familiares, trabajadores independientes, profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros no asalariados.

También, la incorporación al régimen obligatorio de patrones, personas físicas, con trabajadores asegurados a su servicio, y como algo digno de subrayarse, le brinda protección

a grupos humanos marginados, que debido a sus condiciones económicamente débiles, el instituto les proporciona asistencia médica, farmacéutica e inclusive hospitalaria, conforme lo permiten sus recursos y tomando en cuenta las condiciones sociales y económicas de la región.

Como ya lo señalé en párrafos anteriores, la nueva Ley del Seguro Social fué publicada el 12 de marzo de 1973, en el Distrito Oficial de la Federación.

Esta Ley consta de 284 artículos y 18 transitorios, incluidos en los siguientes títulos:

- . Disposiciones generales.
- . Del régimen obligatorio del Seguro Social.
- . Del régimen voluntario del Seguro Social.
- . De los servicios sociales.
- . Del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- . De los procedimientos y de la prescripción.
- . De las responsabilidades y sanciones.
- . Artículos transitorios.

Cabe decir que esta Ley también a sufrido algunas reformas, siendo la más importante la del 31 de diciembre de 1974.

En esta reforma, el objetivo principal que perseguía era la de mejorar las pensiones por incapacidad permanente total, por invalidez, por vejez y por cesantía en edad avanzada.

No obstante los esfuerzos, dedicados a este renglón por las autoridades, puede afirmarse que la Seguridad Social en nuestro país se encuentra aún insuficiente, pero en etapa de mejoramiento constante.

#### D. PRESTACIONES QUE ESTABLECE.

Se entiende por prestación todos aquellos beneficios a que tienen derecho los asegurados, pensionados o familiares con motivo de una contingencia que altere la salud o disminuya la capacidad de trabajo o los ingresos económicos.

La prestación representa también una protección, que se le debe dar al trabajador conforme a los años cotizados a su edad.

Asimismo, las prestaciones incluyen aquellos aspectos relativos a la comunidad, con base en la solidaridad, pa-

ra la capacitación, el esparcimiento o la salud.

Para que la presentación sea efectiva debe ser otorgada adecuada y oportunamente, de lo contrario sería defecto grave de la institución negar un servicio o no otorgarlo en el momento preciso.

Por lo tanto, los derechohabientes pueden reclamar legalmente a las instituciones el cumplimiento de las obligaciones y el reconocimiento de derechos.

No obstante lo señalado y, en virtud a que en la práctica se ha observado una deficiencia constante en la presentación de los servicios sobre todo en lo que a la asistencia médica se refiere, la Ley del Seguro Social debe de reformarse, para establecer recursos o simples procedimientos que agilicen en forma clara, sencilla y efectiva el cumplimiento de esa prestación.

#### 1. PRESTACIONES EN DINERO.

Estas prestaciones tienen como objeto, mantener la capacidad económica de la persona inmediatamente y conforme a los ingresos del asegurado que fundamentan la cuota.

El subsidio es la prestación más próxima cuando se presenta una contingencia, está limitado a los asegurados.

Sin embargo, la palabra subsidio no es adecuada; en nuestro medio se entiende como una concesión de dádiva, no obligada por la ley. Su pago debe comprender lapsos reducidos para facilitar ingresos que permitan sufragar gastos ordinarios del asegurado y de sus dependientes económicos.

Sobre el particular, la Ley dice: En caso de enfermedad no profesional, el asegurado tendrá derecho a un subsidio en dinero otorgará cuando la enfermedad lo incapacite para el trabajo. El subsidio se pagará a partir del cuarto día del inicio de la incapacidad, mientras dure ésta y hasta por el término de cincuenta y dos semanas... Si al concluir este período el asegurado continuare incapacitado, previo dictamen del instituto, se podrá prorrogar el pago del subsidio hasta por veintiseis semanas más.

Para tal efecto, "El asegurado sólo percibirá el subsidio, cuando tenga cubiertos por lo menos cuatro cotizaciones semanales inmediatamente anteriores a la enfermedad... Los trabajadores eventuales percibirán el subsidio cubiertas seis cotizaciones semanales en los últimos cuatro meses anteriores a la enfermedad, los trabajadores incorporados al sistema de porcentaje sobre salario percibirán un subsidio del sesenta por ciento del último salario diario registrado... Los subsidios se pagarán por períodos vencidos que no excederan de una semana" (17)

(17) Ramírez Fonseca, Francisco. Ley del Seguro Social Comentada. Págs. 72, 73 y 74. Artículos 104, 105 y 106.

Así también tenemos las ayudas, son aquellas prestaciones que se otorgan en forma ocasional y que se limitan a personas o a condiciones muy especiales, por ejemplo en la Ley se contemplan la ayuda para gastos de matrimonio, ayuda para gastos de defunción y ayuda asistencial; por estos hechos, este concepto no pretende cubrir una necesidad sino atenuar los defectos de una contingencia o los imponderables.

En igual orden, se encuentran las asignaciones, que no son otra cosa más que, el porcentaje adicional a la pensión, por concepto de cargas familiares.

La pensión es, en términos generales, la prestación más importante que establece la seguridad social, por lo que representa en cuanto a su cuantía y duración, por ello se encuentra por encima de cualquier otra prestación, cuya efectividad justifica la existencia misma del Seguro Social.

De este tipo de prestaciones, tenemos por último, las indemnizaciones, siendo éstas las más desafortunadas de las prestaciones que se establecen en la Ley vigente, esto es, en cuanto a su concepto, si tomamos en cuenta que indemnizar en el estricto sentido de la palabra significa resarcir un daño o un perjuicio, para lo cual se requiere determinar al sujeto responsable, ya que el seguro no repara daños, sino más bien atiende contingencias.

## 2. PRESTACIONES EN ESPECIE.

Dentro de estas prestaciones se contempla la asistencia médica que implica la atención integral a que tiene derecho el trabajador con el fin de establecer su recuperación y armonía luego de una acción repentina o enfermedad, producida incluso por algún accidente, donde las causas, orígenes y responsables, son secundarios; por ello, por lo que vela el seguro es por la salud del individuo entendida ésta como el mantenimiento del equilibrio interno, base primera del bienestar que persigue el Instituto.

La asistencia médica, implica: consulta, diagnóstico, curación, atención, cuidados, hospitalización, cirugía, medicamentos, incluso aparatos para una recuperación total, como son: los de prótesis y ortopedia, así como establecer mecanismos, procedimientos y lugares adecuados de recuperación y rehabilitación,

Asimismo, estas prestaciones deben atender los aspectos fundamentales de la medicina preventiva, curativa y de rehabilitación, con el fin de que la atención sea integral y responda a las necesidades de la persona.

Al respecto, la Ley del Seguro establece: "En caso de enfermedad, el Instituto otorgará al asegurado asistencia médico-quirúrgica-farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria,

desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de cincuenta y dos semanas para el mismo padecimiento...No se computará en el mencionado plazo el tiempo que dure el tratamiento curativo que le permita continuar en el trabajo y seguir cubriendo las cuotas correspondientes, por lo tanto el Instituto, no extiende incapacidad.

"Al concluir el período de cincuenta y dos semanas, el asegurado continúa enfermo, el Instituto prorrogará su tratamiento hasta por cincuenta y dos semanas más, previo dictamen médico". (18)

Se hace notar que, esta prestación es extensiva a los siguientes sujetos: "El asegurado, el pensionado por: incapacidad permanente total; incapacidad permanente parcial con un mínimo de cincuenta por ciento de incapacidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y viudez, orfandad o ascendencia, la esposa, a falta de esta la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas, ninguna de ellas gozará cuando se encuentre totalmente incapacitado para trabajar el esposo de la asegurada, o a falta de éste el concubino; los hijos menores de dieciséis años del asegurado y del

(18) Ley del Seguro Social. Págs: 68, 69 y 71. Artículos: 92, 99, 100 y 101.

pensionado; los hijos del asegurado hasta la edad de veinticinco años, cuando realicen estudios del sistema educativo nacional, o sino pueden mantenerse con su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico, psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen.

"...Los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, - que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares así como de los pensionados del cincuenta por ciento de incapacidad; - el padre y la madre del asegurado que viven en el hogar de éste y; el padre y la madre del pensionado por incapacidad permanente total, parcial, invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada".

### 3. PRESTACIONES SOCIALES PARA LA MUJER.

Las prestaciones de carácter social que otorga el Instituto, tienen su fundamento en la solidaridad social, de ahí que el régimen del seguro social además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, proporciona servicios sociales de beneficio colectivo.

Entre los beneficios destinados a la asegurada, el instituto se ha dado a la tarea de organizar grupos de mujeres voluntarias, que imparten cursos de educación médico-higiénica a la población de escasos recursos, ésto, sobre todo en las

clínicas instaladas dentro del Distrito Federal.

Se destaca que estas acciones, emprendidas desde los inicios de su existencia, han ido configurando lo que a través de los años conocemos como las prestaciones sociales.

Desde 1956, durante el XIII Aniversario de la promulgación de la primera Ley del Seguro Social, el Instituto anunció la inauguración de dos Casas para la Asegurada: la primera, se encuentra ubicada en el Municipio de San Bartolo Naucalpan, Estado de México y la segunda en la localidad de Atizapan de Zaragoza. En estas Casas la atención es femenina, fundamentalmente. Cabe decir, que a finales de este mismo año, el número total de estas Casas llegó a catorce.

En 1960, estas Casas de la Asegurada se transformaron en Centros de Seguridad Social para el bienestar familiar, a fin de que se integraran a sus actividades los jóvenes y padres de familia para impartirles conocimientos encaminados a elevar su nivel de vida, para procurar mejores ingresos.

En 1962, teniendo como sede la Unidad de Servicios Sociales Morelos, se iniciaron en forma sistemática los cursos de adiestramiento y capacitación para el trabajo.

De esta manera el Instituto, se convierte en el primer organismo preocupado en preparar y propiciar la supera-

... cursos de adiestramiento técnico y de capacitación para el trabajador; centros vacacionales y de readaptación para el trabajo; superación de la vida en el hogar a través de un mayor aprovechamiento de los recursos económicos, mejores prácticas de convivencia y de unidades habitacionales adecuadas; establecimiento y administración de velatorios".

... Por otro lado, las prestaciones sociales son de ejercicio discrecional del Instituto y tienen como fuente de financiamento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Además es la Asamblea General la que anualmente determina la cantidad que debe destinarse a estas prestaciones.

#### CAPITULO IV.

DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PRINCIPALES INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO, SU IMPORTANCIA EN TIEMPOS DE CRISIS, CONCEPTO Y NATURALEZA. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS.

- A.- DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.
- B.- IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE CRISIS.
- C.- CONCEPTO Y NATURALEZA.
- D.- PRINCIPALES INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO
  - 1.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.
  - 2.- INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
  - 3.- SECRETARIA DE SALUD.
- E.- LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS.

Sin hacer al margen lo anterior, este capítulo, es uno de los más importantes de este trabajo, porque en él tratamos la Seguridad Social como derecho; hablaremos de las instituciones encargadas de prestar este servicio, de su importancia en tiempos de crisis; evolución, desarrollo, concepto y naturaleza de las mismas.

Así tenemos que, paulatinamente, Capítulo tras Capítulo, he ido adentrándome en lo que sí es y debe de tratarse en este trabajo aunque globalmente todo el desarrollo del mismo representa suma importancia para mí, de tal forma que me sirve primero, para demostrar el auge que ha tenido la Seguridad Social en el mundo, tomando como punto de referencia la creación de esta materia en algunos países que por su desarrollo fueron y son el prototipo y ejemplo a seguir por aquellos pueblos que aún no habían institucionalizado en beneficio de su colectividad la Seguridad Social.

Segundo, hacer notar que, los programas, planes y acciones aplicados en la materia no han sido hasta ahora suficientes para darle al trabajador un mínimo de confort cuando ha disminuído su fuerza de trabajo ni mucho menos para resolverle el cúmulo de problemas que se le presentan en la llamada tercera edad, siendo este el momento preciso cuando el Estado debe proporcionar al individuo la asistencia en todos sus ordenes hasta alcanzar el objetivo principal de la Seguridad Social, que es en mi concepto el de protección a la vida y a la salud.

#### A. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La Seguridad Social, es una de las ramas del derecho social.

Al respecto el maestro, Alberto Trueba Urbina, afirma, en su nueva legislación de Seguridad Social en México, que el derecho a la Seguridad Social nació del derecho laboral al establecer:

"El derecho a la Seguridad Social se consigna por primera vez en el mundo, en función tutelar y reivindicatoria de los trabajadores en la Declaración de Derechos Sociales, contenida en el artículo 123, bajo el título de Derecho

del Trabajo y Previsión Social". (19)

Precisamente, en la fracción XXIX del mencionado precepto se establece: "Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros sociales, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos, por lo cual tanto, el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir la previsión popular".

Posteriormente, como lo he señalado en rubros anteriores, dicho precepto fué reformado en 1929, estableciéndose en esta reforma los principios que dieron origen a la Ley del Seguro Social.

Esta Ley, al igual que la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la de Salud, constituyen la base fundamental del derecho de la Seguridad Social.

En cuanto a la clasificación del derecho de la Seguridad Social, puedo afirmar que pertenece a la orden del derecho público, toda vez que corresponde al Estado velar y

(19) Trueba Urbina, Alberto. Nueva Legislación de Seguridad Social en México, Edit. UNAM, 1977, pág. 1

regular ese derecho.

Sin embargo, siempre ha existido la preocupación por clasificar al derecho mismo, ya que el Digesto Ulpiano lo distingue, en su ya clásica división, de lo cual el derecho público tendría por objeto el gobierno de la república romana y el derecho privado pertenecería al provecho de cada individuo en particular.

Ubicar a la Seguridad Social, es tratar de determinar su naturaleza jurídica y situarla en el lugar que le corresponde dentro de la clasificación del derecho.

A esta cuestión, Hans Kelsen establece que no cabe diferencia a la norma jurídica, dado que es estatal y el sistema jurídico es unitario.

Por su parte León Duguit, dice que el derecho es indivisible en cuanto todas sus normas responden, como fin a la solidaridad social.

Por lo consiguiente, es muy difícil ubicar a la Seguridad Social en una determinada rama del derecho, ya que todo derecho es social emanado del poder público, homogéneo y pretender clasificarlo, es como dice Kelsen clasificar los cuadros de un museo por su precio.

Particularmente, yo coincido con los estudiosos de esta materia, en cuanto a que la ubican en una tercera categoría representada por el derecho social, es decir, lejos de el derecho privado, pero demasiado cerca del derecho público, al considerarla como parte del derecho del trabajo, según lo afirman algunos autores.

En este sentido, Lucio Mendieta y Nuñez, dice: "El 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". (20)

Además, este mismo autor agrega que el derecho social se clasifica en:

- . Derecho del Trabajo.
- . Derecho de la Seguridad Social.
- . Derecho de Asistencia Social.

(20) Mendieta y Nuñez, Lucio.- El Derecho Social., Edit. Porrúa, México, 1967. págs: 66 y 67.

- . Derecho Cultural.
- . Derecho Social Internacional.
- . Derecho Agrario.
- . Derecho Social Económico.

En síntesis podemos decir que, científicamente no es posible dividir el orden jurídico, con sus complicaciones sociales y políticas, por tanto algunos autores de la materia opinan que académicamente debe ubicarse al derecho de la Seguridad Social, dentro del derecho social, en virtud de que es un derecho nivelador de las desigualdades existentes en la sociedad, tendiente a alcanzar la justicia social, para que el Estado le proporcione la satisfacción de las necesidades a los grupos con una moral colectivizada.

De esto se desprende que: El derecho de la Seguridad Social es protector de la sociedad en general.

Además de tener entre sus principales objetivos satisfacer necesidades de la sociedad en general; todos sabemos que la Seguridad Social en México, nació como una rama del derecho del trabajo, pero al paso de los años en virtud a su auge y desarrollo ha ido más allá, con conceptos e instituciones progresistas, a pesar de que sus bases jurídicas se encuen

- . Derecho Cultural.
- . Derecho Social Internacional.
- . Derecho Agrario.
- . Derecho Social Económico.

En síntesis podemos decir que, científicamente no es posible dividir el orden jurídico, con sus complicaciones sociales y políticas, por tanto algunos autores de la materia opinan que académicamente debe ubicarse al derecho de la Seguridad Social, dentro del derecho social, en virtud de que es un derecho nivelador de las desigualdades existentes en la sociedad, tendiente a alcanzar la justicia social, para que el Estado le proporcione la satisfacción de las necesidades a los grupos con una moral colectivizada.

De esto se desprende que: El derecho de la Seguridad Social es protector de la sociedad en general.

Además de tener entre sus principales objetivos satisfacer necesidades de la sociedad en general; todos sabemos que la Seguridad Social en México, nació como una rama del derecho del trabajo, pero al paso de los años en virtud a su auge y desarrollo ha ido más allá, con conceptos e instituciones progresistas, a pesar de que sus bases jurídicas se encuen

tran en el apartado A del artículo 123 Constitucional.

Sin embargo, esta materia ha alcanzado plena autonomía científica en el ámbito jurisdiccional, académico, dogminal y legislativo, con principios propios de carácter social.

En un principio, la Seguridad Social en México, se integraba fundamentalmente por la Ley del Seguro Social, pero se ha extendido, a tal grado que los empleados públicos y las fuerzas armadas ya cuentan con protección: todas estas instituciones las analizaré por separado.

En sentido amplio, la Seguridad Social es una rama del derecho social que comprende a todos los trabajadores, obreros, empleados, domésticos, artesanos, toreros, deportistas, artistas, etc. Para su protección integral contra las contingencias de sus actividades laborales y para protegerlos, contra todos los riesgos que puedan ocurrirles.

El Seguro Social es obligatorio, por lo tanto, debe proteger por igual a todos los trabajadores de la industria, del comercio, del campo, prestadores de servicios y de cualquier actividad laboral para que algún día la Seguridad Social se haga extensiva a todos los económicamente débiles.

## B. IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN TIEMPOS DE CRISIS

Yo creo que en cualquier tiempo, el Estado debe de velar, promover, destinar recursos suficientes para el establecimiento de nuevas instituciones de Seguridad Social en México; ya que si bien es cierto que el Seguro Social es eficaz, no puede abarcar conjuntamente con el ISSSTE y la Secretaría de Salud, a los aproximadamente 90 millones que hay en la actualidad.

Lo antes citado, sería únicamente en tiempos normales, pero si a ello le agregamos que México atraviesa por una de sus peores crisis financieras de su historia, que se refleja forzosamente en un cada día creciente desempleo, servicios insatisfechos, autoridades corruptas, gente deshumanizada, mexicanos medio alimentados por no decir que inadecuada-repartición de la riqueza, más marcada la diferencia de clases sociales, etc. etc., pues estas instituciones resultan con mayor razón insuficientes.

Para aliviar un poco lo señalado, yo pienso que el Gobierno de la República, debe de implementar acciones donde se encuentren involucrados también los otros dos niveles de gobierno como son los Estados y los Municipios.

En este sentido, los Gobiernos de los Estados

no deben de escapar a estas consideraciones, recuérdese que a medida que el tiempo transcurre la población es sujeto de mayores necesidades, a pesar de que nuestra población en un setenta y cinco por ciento es por hoy joven, pero cuales serán los resultados en treinta o cuarenta años más, las instituciones destinadas a la Seguridad Social serán totalmente obsoletas.

Por ello se hace imprescindible y necesario, que a la par del auge y desarrollo que tiene el Seguro Social, ISSSTE y Secretaría de Salud, los mandatarios estatales y municipales, en mi opinión deben de unir esfuerzos y desarrollar programas, crear instituciones afines, para satisfacer en un futuro no muy lejano las necesidades de su población.

Es pues de primera importancia la atención que se le debe de prestar a estas instituciones, mucho más cuando un pueblo se encuentra en crisis como lo está el nuestro, porque que será de aquél individuo que toda la vida se la pasó trabajando, para vivir al día y nunca a la medida de sus necesidades, simplemente tendrá un futuro desolador enfrente, a veces sin siquiera donde vivir, porque el salario mínimo siempre será insuficiente para satisfacer esa necesidad y algunas otras más primordiales, como es la conservación de la salud.

Para aliviar en algo esta paupérrima situación, es en mi concepto determinante la intervención del Estado, quien es a fin de cuentas el que debe de satisfacer o tener los medios necesarios y suficientes de protección al individuo, que por el sólo transcurso del tiempo ha minado su fuerza de

trabajo, o se a visto afectada su capacidad para laborar.

En tal virtud, la eficacia de la Seguridad Social, radica en el derecho que jurídicamente se puede exigir al Estado y la sociedad, para que ésta proporcione los medios necesarios para la subsistencia del trabajador y de su familia para hacer frente dignamente a las contingencias imprevisibles o riesgos naturales.

A la luz de ésta razón, el Seguro Social, ISSSTE y Secretaría de Salud, deben también por su lado, seguir ampliando sus espacios, instalaciones, programas, acciones con el fin de que la Seguridad Social tenga el futuro que todos los mexicanos queremos, ya que la preocupación del Estado debe de ser constante en mejorar el régimen de Seguridad Social Integral, como son entre otros: los servicios sociales, médicos, hospitalarios, guarderías, prestaciones económicas, atención quirúrgica, centros de asistencia, etc. etc., además debe de preocuparse por corregir deficiencias, que en nuestros días son muy notorias, sobre todo tratándose de los servicios médicos y hospitalarios.

### C. CONCEPTO Y NATURALEZA.

El concepto de Seguridad social ha variado de acuerdo a las diferentes épocas y a las diversas situaciones geográficas.

Ante ello, antes de dar un concepto sobre el tema, es preciso señalar algunas definiciones relacionadas con

la materia que pueden crear confusión y distorsionar el sentido de la misma, por esto, me referiré a cada uno de ellos, para aclarar y ubicar el verdadero concepto que nos interesa.

Así tenemos que, hablaré de: la asistencia social, la previsión social, el seguro social y la seguridad social por supuesto.

Al respecto, el maestro Francisco Díaz Lombardo define dichos conceptos con claridad ayudándonos a precisar terminológicamente las diferencias y similitudes.

Díaz Lombardo, dice: "Por derecho de la Asistencia Social y Bienestar Social, se entiende a la rama del Derecho Social cuyas normas integran la actividad del Estado y la de los particulares, destinadas a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas, sociedades y Estados que, imposibilitados para satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y procurar su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, en función de un deber de justicia, o aún de un altruista deber de caridad". (21)

Por su parte, Ernesto Krotoschin, es sus instituciones del Derecho del Trabajo, nos da un concepto de la Pre

(21) Díaz Lombardo, Francisco.- El derecho Social y la Seguridad Social. Edit. UNAM, pág. 10

visión social, indicando: "Es el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles dentro o fuera del trabajo, siendo su principal forma el Seguro Social.

Luego entonces, la Previsión Social contempla en gran forma, la protección y defensa del trabajador con la tutela de su persona en el momento en que quedan imposibilitados para prestar su servicio eliminando sus inseguridades, ya que dichas normas están destinadas a dar cumplimiento a la obligación de la empresa y el derecho del trabajador exclusivamente, por conducto de una institución llamada Seguro Social.

Ciertamente, el Seguro Social es la principal forma de previsión social, pero ampliando los objetivos de dicha institución se considera como la instrumentación básica de la Seguridad Social.

En este orden de ideas, el Seguro Social se ha definido como: el instrumento básico de la Seguridad Social de orden público, por medio del cual queda obligada, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores y otros, y el Estado a entregar al asegurado o beneficiario una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara.

En cuanto a la Seguridad Social, el Ingeniero Miguel García Cruz la describe como: "Un derecho público de observancia obligatoria y de aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que aseguran a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostengan a los incapacitados eliminados de la vida productiva". (23)

Se considera que la Seguridad Social se distingue de la Previsión Social y de la Asistencia Social, por la forma de operar y por el ámbito de protección y amparo de los sujetos que son el objeto mismo de su existencia, así como de la estructura financiera y económica del sistema en particular.

Otros conceptos que conviene destacar, son: el concepto de Seguridad. Desde el punto de vista jurídico, es difícil y confuso elaborar un concepto; se habla de seguridad jurídica, derivada del orden normativo; de garantías de seguridad, para impedir extremos de autoridad en contra de la persona; gramaticalmente se define como:

(23) García Cruz, Miguel.- La Seguridad Social. México. 1951. págs. 30 y 33.

"Calidad de seguro. Fianza u obligación indemnidad a favor de uno. Prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades crónicas que pueden derivarse de la naturaleza o condiciones del mismo. Está íntimamente ligada con la higiene del trabajo. prevención del paro, la invalidez, la vejez, etc., de los trabajadores mediante el desarrollo del mutualismo y de los seguros sociales". (24)

La seguridad tiene dos connotaciones: la primera, permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencia a que estamos expuestos, este es su aspecto negativo. La segunda, como un criterio positivo, proporciona al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia, conforme a sus fuerzas y actitudes, sin más limitación que el respeto al recíproco derecho de los demás. La Sociedad, al procurar los medios, no debe limitarse a curar un caso de enfermedad, sino a prevenirla, a fin de combatir la ignorancia o crear fuentes de trabajo para abatir el desempleo.

De acuerdo a su naturaleza, la inseguridad social se puede dividir en tres partes conforme a las contingencias que procura atender:

El Instituto Mexicano del Seguro Social, en su

(24) Diccionario Enciclopédico Universal, Edit. CREDSA. Barcelona, 1972. Tomo VIII.

obra "México y la Seguridad Social", considera lo siguiente:

"La inseguridad social depende de manera general de las realidades concretas dentro de las cuales se desenvuelve el proceso social, en este sentido puede haber factores de esta inseguridad que obedecen a causas físicas, biológicas o sociales.

Las que obedecen a causas sociales, se han venido remediando o intentando remediar, creando estructuras de defensa colectiva que se puede decir que quedan vinculadas al Estado, convirtiéndose en una función de autoridad o de soberanía.

Las que obedecen a causas físicas, han venido quedando vinculadas al proceso de evolución económica.

Las que obedecen a causas biológicas, son el contenido de la verdadera inseguridad social". (25)

Después de haber contemplado lo anterior, me avoco al concepto de mi tema.

Puedo afirmar que, la Seguridad Social, es tan antigua como la humanidad misma. Me atrevería a sostener que

se remonta al momento mismo de la creación, en el que el universo y los sistemas de planetas son producto de una armonía; así tenemos que: Miguel A. Cordini, propone este concepto: " Es el conjunto de principios y normas que, en función de solidaridad social, regulan los sistemas e instituciones destinadas a configurar una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bioeconómicas determinados por contingencias sociales". (26)

Dino Jarach, la define como: "La Seguridad Social es el conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de su capacidad de trabajo le impida conseguirlo por sus propios medios". (27)

Marcos flores Alvarez, dice: " Entiéndase por Seguridad Social la organización, dirección de la convivencia económica por los estados, con el fin de eliminar todas las causas de perturbación del organismo social, derivadas de la insatisfacción de las necesidades básicas de sus componentes o de su satisfacción en forma lesiva para la dignidad humana". (28)

(26) Cordini A, Miguel Derecho de la Seguridad Social. Edit. Endea.- Buenos Aires. 1966, pág. 9

(27) Jarach, Dino. Problemas Económicos-Financieros de la Seguridad Social. pág. 196.

(28) Flores Alvarez, Marcos. Actas del Primer Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Miguel García Cruz, establece: "La Seguridad Social tiene por objetivo tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad".

Moises Poblete Troncoso, asegura: "La Seguridad Social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone al cubierto de los riesgos profesionales y sociales, vela por sus derechos inalienables que le permiten una mejor vida cultural, social y del hogar". (29)

Ramón Gómez, afirma: "La Seguridad Social, nace de realidades sociales y de las necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección bio-socio-económica". (30)

José González Gales, en su obra denominada Previsión Social, sostiene que: "La Seguridad Social emplea los mismos métodos que el Seguro, pero que su campo de acción es mucho más vasto, la enfermedad, el accidente, la invalidez y

(29) Poblete Troncoso, Moises.- El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile. Edit. Jurídica Santiago de Chile 1949. pág. 10

(30) Gómez Ramón, Convivencias Interamericanas de Reciprocidad de prestaciones de Seguridad Social. Contribución a la 3ª Reunión de la Conferencia Internacional de Seguridad Social. Marzo 1951. pág. 9

la vejez y la muerte, siguen mereciendo una especial atención". (31)

Alberto Trueba Urbina, establece que: "la Seguridad Social es una rama del derecho social que comprende a todos los trabajadores sin excepción.

Me parece que el concepto más amplio de todos los anotados es el que nos proporciona el maestro Trueba Urbina, en tal virtud, considero que la Seguridad Social exige por su naturaleza, la unificación de una legislación tanto laboral como social, es decir, una sola Ley que bien podría denominarse "Ley Federal del Trabajo y de Seguridad Social".

El concepto que me he formado de Seguridad Social es: "El conjunto de normas de carácter social que regulan las instituciones protectoras del individuo cuando ha cesado, disminuido o perdido su capacidad o fuerza de trabajo, producto de su profesión atribuido a algún impoderable, que lo priva para hacerse de bienes y servicios para el beneficio de él y de sus descendientes".

Ahora bien, las prestaciones más importantes que integran nuestro régimen de Seguridad Social son: seguros de vida, por riesgos profesionales, por accidentes de trabajo, maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte

(31) González Gales.- Previsión Social Académica de Ciencias Ediciones Especiales No. 11 Edit. Lozada. Buenos Aires, 1946 pág. 119

Ello sin embargo, no es suficiente para cubrir las necesidades de la colectividad, por lo que habría que sugerir al Estado que se realizara un estudio profundo de manera que quedara instrumentado jurídicamente el seguro contra las contingencias que acarrea el desempleo. Esto en la siguiente forma:

Una vez que el individuo ha quedado sin empleo, el Estado por medio de los sindicatos debería de enlistar a esos trabajadores, con el fin de aprovechar esa fuerza de trabajo en programas que podrían ser de carácter social, mientras tanto no se abren otras fuentes alternativas de trabajo, para ello el Gobierno se encargaría de proporcionar al individuo, los satisfactores más necesarios para enfrentar esa situación y hacer de éste modo, una verdadera condición humana de la vida.

Por otro lado, conviene destacar que en nuestro país conocemos la asistencia social desde 1917, además de que contamos con instituciones que se encargan de aplicarla.

Finalmente, el artículo 2º de la Ley del Seguro Social, se refiere a la seguridad en razón a su teleología: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Es correcto que este artículo hable de Seguridad Social. La Previsión Social, tal como hoy se concibe, forma parte del Derecho del Trabajo, y por ende, se aplica a los sujetos de la relación de trabajo. En cambio la Seguridad Social tiene una connotación más amplia, buscando la protección al ser humano, independientemente de la actividad a que se dedique, tal y como lo establece la Ley de la materia.

#### D. PRINCIPALES INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

De lo anterior, se entiende, que es el Estado el medio idóneo para establecer instituciones de Seguridad Social en México, ya que las hasta ahora existentes, han sido creadas, impulsadas, fortalecidas y auspiciadas bajo la tutela del Gobierno.

En este orden de ideas, me avocaré a analizar las principales instituciones de Seguridad Social que existen en nuestro país; así tenemos en primer lugar al:

- . Instituto Mexicano del Seguro Social; -IMSS-.
- . Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; -ISSSTE-.

. Secretaría de Salud; -S.S.-.

. Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas armadas; -ISSFAM-.

Esta forma de ubicar, en primer lugar al Instituto Mexicano del Seguro Social, responde jerárquicamente a como se prestan los Servicios de Seguridad Social en nuestro país; por ello se clasifica en primer término al IMSS, por ser la institución que más afiliados tiene, por consiguiente su cobertura es más amplia; además de ser un organismo descentralizado que en los últimos años se dice que se ha vuelto autosuficiente, producto del gran número de derechohabientes que tiene bajo su régimen.

Asimismo, en los últimos meses, hemos observado con gran interés que el IMSS, es la institución de Seguridad Social en México que, marcha a la vanguardia en adelantos técnicos-científicos-humanos, sobre todo en cuanto a lo que se refiere a la aplicación de la medicina moderna.

En segundo término, se enlista el Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores del Estado. En dicho organismo su actividad se encuentra más centralizada, por esta razón los servicios que se dan al sector que no cotiza para la institución son mínimos; es de todos conocidos que en caso de solicitar su servicio éste es sumamente caro.

En tercer lugar se ubica la Secretaría de Salud, y se puede decir que esta institución también cuenta con vastos adelantos en lo referente a la Seguridad Social; al contrario del IMSS y del ISSSTE, la Secretaría de Salud no cuenta con personal que cotice en beneficio de la misma, por lo tanto su financiamiento le es dado por la beneficencia pública.

Sin embargo, los servicios que presta, siempre están abiertos a la población que así se lo demande, además, son mucho más baratos que en otras instituciones afines.

Por último, tenemos al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; este organismo es de reciente creación, y es especialmente destinado a un solo sector de la población.

Este instituto cuenta con gran reputación dentro de la población en general; sus adelantos científicos, técnicos y humanos, son de primera, al igual que sus instalaciones y equipo.

Se puede afirmar, que las fuerzas armadas si cuentan con una Seguridad Social Integral.

## 1. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Los primeros antecedentes del Seguro Social en México, los encontramos en el proyecto de Ley que sobre Seguro Social, presentó al Congreso de la Unión el entonces Presidente de la República, General Alvaro Obregón, de fecha 9 de diciembre de 1921.

El objetivo de Obregón, era el de crear un Seguro para proteger al trabajador contra riesgos de trabajo, accidentes, vejez y muerte.

En dicho proyecto, se establecía que los recursos financieros para ese Seguro, se obtendrían mediante un impuesto sobre todos los pagos que se hicieran dentro del territorio nacional por concepto de trabajo.

Posteriormente, en 1925 fue elaborado otro proyecto de ley sobre el mismo objetivo; éste, reglamentario del artículo 123 Constitucional, en él se establecía que los patrones estaban obligados a garantizar la atención médica, así como las indemnizaciones por concepto de accidentes y enfermedades profesionales, además que deberían formular estadísticas de los que pudieran producirse en el año, depositando en la forma y lugares determinados por el Ejecutivo Federal la cantidad fijada por éste; también podían obtener seguros en empresas particulares, oficiales o constituidas por ellos mismos.

Más tarde en 1929, se formuló el tercer proyecto, en el cual se exigía a los patrones a depositar en una institución bancaria del 2 al 5% mensual del salario de sus trabajadores, con el fin de formar un capital en beneficio de los mismos.

En ese mismo año, siendo Presidente de la República, el Licenciado Emilio Portes Gil, envió a la consideración del Congreso la Iniciativa de un Código Federal del Trabajo, que instituía el Seguro voluntario; prevenía que los patrones podían sustituir las obligaciones referentes a los riesgos profesionales de trabajo constituidos en algunas de las sociedades de Seguro debidamente autorizadas, pero que funcionaran conforme a las leyes de la materia.

Nuestra Carta Magna, como lo dije en el Tercer Capítulo, fue reformada el 6 de septiembre de 1929, en su artículo 123 fracción XXIX, quedando como sigue:

"Es de utilidad pública la ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de: invalidez, vejez, vida, cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

En 1938, siendo Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas del Río, envió a la Cámara un proyecto

de seguros sociales, que amparaba los riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y desocupación involuntaria.

En esta iniciativa, se proponía la creación del Instituto Nacional de Seguros Sociales, en el cual estarían involucrados los patrones y obreros; las cuotas para el sostenimiento serían aportadas por los primeros y el Poder Ejecutivo Federal.

En el gobierno del General Manuel Avila Camacho cuando fungía como Secretario del Trabajo el Licenciado García Téllez, fue creado en esta dependencia, a instancia del Ejecutivo, el Departamento de Seguros sociales, presentándose ante la Oficina Internacional del Trabajo, en el marco de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en 1942, en la ciudad de Santiago de Chile, un proyecto de Ley denominado "Proyecto García Téllez", el cual fue calificado por ese foro de completo, extenso y moderado, por los conceptos en que se basó y porque su campo de acción se extendía particularmente a los trabajadores económicamente independientes sin importar la profesión ni el salario.

Como lo ha dicho, este proyecto fue aprobado por las Cámaras y transformado en Ley en 19 de enero de 1943.

A partir del primero de enero de 1944, se pro-

cedió a la primera afiliación de las empresas y de los trabajadores sujetos a la obligación del aseguramiento con ajuste a las prescripciones del reglamento de inscripción, Dirección General y Consejo Técnico.

Después de señalar brevemente los antecedentes, que dieron origen al Seguro Social en México, hablaré de otros aspectos no menos importantes de este organismo.

#### NATURALEZA Y ORGANIZACION.

En cuanto al primer aspecto, el artículo 4º de la Ley del Seguro Social, establece: "El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos".

En lo que se refiere al segundo concepto, el artículo 5º del mismo ordenamiento dice: "La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados de esta ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios denominado, Instituto Mexicano del Seguro Social".

La personalidad y patrimonio propios, son características esenciales de la descentralización por servicio, en

cuyo caso se encuentran: Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, entre otros; la diferencia entre el Instituto y los organismos mencionados, estriba, en que el IMSS está considerado como organismo fiscal autónomo, para el efecto de poner a su disposición el procedimiento económico coactivo para conseguir el cobro de los créditos a su favor derivados de cuotas, capitales constitutivos y otros.

#### DE LAS ATRIBUCIONES.

Con respecto a las atribuciones que tiene el IMSS, éstas se encuentran contempladas en el Título Quinto, Capítulo Primero que trata de las atribuciones, recursos y órganos del Instituto.

Así tenemos que, el artículo 240 señala: " El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene facultades y atribuciones siguientes:

- I. Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;
- II. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;
- III. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de ésta Ley;

- IV. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus finalidades;
- V. Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios;
- VI. Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencias y vacacionales, veterinarios, así como centros de capacitación, deportivos, de Seguridad Social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo - las sanitarias que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares;
- VII. Establecer y organizar sus dependencias;
- VIII. Expedir sus reglamentos interiores;
- IX. Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;
- X. Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, aún sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los o-

bligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;

- XI. Dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del presupuesto de hecho que dió origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso de baja respectivo;
- XII. Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del instituto;
- XIII. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;
- XIV. Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables;
- XV. Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o los que de acuerdo con sus experiencias considere como probables;

- XVI. Ratificar, rectificar y cambiar la clasificación y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;
- XVII. Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;
- XVIII. Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el incumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables.
- XIX. Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y emitir los dictámenes respectivos;
- XX. Establecer coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para el cumplimiento de sus objetivos; y
- XXI. Las demás que le otorguen esta Ley, sus reglamentos y cualquier otra disposición aplicable.

Este artículo le confiere una dualidad jurídica al Instituto. Por una parte como una institución descentralizada

del Gobierno Federal, prestadora de servicio público, como Ferronales o Pemex, por ejemplo; y por otra, como autoridad de carácter fiscal. Es preciso tomar en cuenta lo anterior, pues en su primera manifestación entra con los trabajadores y patrones en una relación de igual a igual; en cambio en su segunda manifestación se ubica en una relación de supra a subordinación. Por lo mismo, los conflictos que se suscitan en el primer supuesto, son del conocimiento de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y en la segunda hipótesis dan lugar a la intervención del Tribunal Fiscal de la Federación.

Como consecuencia de la reforma que entró en vigor el 29 de diciembre de 1984, conviene destacar que, este artículo ya no habla simplemente de atribuciones, sino también de facultades, incrementando las que ya tenía.

#### RECURSOS FINANCIEROS DEL INSTITUTO

En este sentido, el artículo 242 señala la forma en como está constituido el Fondo del Instituto, mismo que a la letra dice: constituyen los recursos del Instituto:

- I. Las cuotas a cargo de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la Ley, así como la contribución del Estado;

- II. Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase, que produzcan sus bienes;
- III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor; y
- IV. Cualesquier otros ingresos que le señalen las leyes y reglamentos.

#### ORGANOS CONSTITUTIVOS DEL INSTITUTO.

El artículo 246 dice: Los órganos superiores de el Instituto son:

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

En virtud a su importancia, profundizare en el estudio de cada uno de los órganos que componen al Instituto.

## -DE LA ASAMBLEA GENERAL.

Artículo 247. La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, integrada por treinta miembros, designados en la forma siguiente:

- I. Diez por el Ejecutivo Federal;
- II. Diez por las organizaciones patronales; y
- III. Diez por las organizaciones de trabajadores.

Se hace notar que dichos miembros durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

El día 8 de agosto de 1974, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, El nuevo reglamento de la Asamblea General, así como las bases para la designación de sus miembros.

En dicho reglamento, se establece que la Asamblea General tiene que integrarse en forma tripartita, es decir, que en ella intervendrán representantes del Poder Ejecutivo Federal, de organizaciones de trabajadores y patronales, en la forma siguiente:

Por la Confederación de Trabajadores de México -CTM-, 7 miembros;

- Por la Confederación Regional Obrero y Campesina -CROC-, dos miembros.
- Por la confederación Regional de Obreros de México, un miembro. -CROM-

Total del número de miembros de las organizaciones de trabajadores diez.

Por las organizaciones patronales:

- Por la Confederación de Cámaras Industriales. -CONCAMIN- seis miembros;
- Por la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio -CONCANACO-, cuatro miembros.

Como puede observarse, sólo se encuentran integradas las tres grandes centrales obreras de México: CTM, CROC y CROM; faltando la representación campesina -CNC-, a cuyos integrantes los afilia el Instituto en forma voluntaria.

La Asamblea General es presidida por el Director General, ordinariamente se reúne una o dos veces al año, y en forma extraordinaria las ocasiones que sean necesarias, de acuerdo con lo que disponga el reglamento relativo.

Es de sobra conocido, que al Director General

lo nombra directamente el Presidente de la República, mismo que en la práctica política tiene la facultad de removerlo cuando considere pertinente hacerlo.

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

Cada tres años, la propia Asamblea conocerá, para su aprobación o modificación, el balance actuarial que presente cada trienio el Consejo Técnico.

Como órgano supremo del Instituto, la Asamblea General, conoce de asuntos que garantizan su solvencia para la debida prestación de los servicios.

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

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

#### DEL CONSEJO TECNICO.

De éste órgano nos habla el artículo 252 de nuestra Ley, el cual a la letra dice:

"El Consejo Técnico es el representante legal y el administrador del Instituto; está integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar a cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal".

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

Cuando deba renovarse el Consejo Técnico, los

representativos del Estado, de los patrones y de los trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes para los cargos de Consejero, la designación será hecha por la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo.

Los Consejeros así electos durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

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

La constitución del Consejo Técnico también es en forma tripartita es el órgano de administración permanente del Instituto y sus miembros son electos a través de la Asamblea General, aunque los mismos no pueden formar parte de ésta.

El reglamento del 14 de mayo de 1943 sobre inscripción de patrones y trabajadores, funcionamiento de la Dirección General de funciones del Consejo Técnico, disponía únicamente sobre éste último que sesionaría una vez a la semana por lo menos, disposición que al paso del tiempo quedó obsoleta, toda vez que en la práctica no se lleva a cabo.

## ATRIBUCIONES DEL CONSEJO TECNICO

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

- I. Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo prevenido en esta Ley y sus reglamentos;
- II. Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determinen esta Ley y el reglamento;
- III. Establecer y suprimir delegaciones, subdelegaciones y oficinas para cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial;
- IV. Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria;
- V. Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General;
- VI. Expedir los reglamentos interiores;
- VII. Conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo de-

legar estas facultades a las dependencias competentes;

- VIII. Nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicios y Delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 257 de ésta Ley;
- IX. Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizar la iniciación de servicios conforme a las necesidades de las regiones;
- X. Proponer al Ejecutivo federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de ésta Ley;
- X bis. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;
- XI. Establecer la celebración de convenios relativos al pago de cuotas;
- XII. Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo al estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta Ley, cuando no está plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento de el beneficio sea evidentemente justo y equitativo;

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

XIV. Las demás que señalen ésta Ley y sus reglamentos.

Cabe decir que, el Recurso de Inconformidad a que se refiere el artículo 274, es de carácter administrativo y tiene por objeto dejar sin efecto el acto dictado por el Instituto.

Este recurso procede únicamente contra actos de finitivos; por lo mismo no procede contra el contenido de una acta de auditoría, ya que ésta sólo contiene la opinión de los auditores, sujeta a que en todo caso se finque el delito y se notifique, fincamiento que sí debe considerarse como acto definitivo.

El término para interponer el recurso es de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación respectiva; excepcionalmente y cuando se trate del cobro de cuotas el término se extiende a 37 días naturales, habida cuenta del término de 15 días de que disfruten los patrones para formular aclaraciones, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento de pago de cuotas y contribuciones.

**DE LA COMISION DE VIGILANCIA.**

Artículo 254. Dice: La Asamblea General designará a la Comisión de Vigilancia, la cual estará compuesta por seis miembros.

Para formar esta Comisión cada uno de los sectores representativos que constituyen la Asamblea, propondrá dos miembros propietarios y dos suplentes, quienes durarán en sus cargos seis años y podrán ser reelectos.

La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. El Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al representante de que se trate o porque medien causas justificadas para ello, en todo caso el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimiento en que se oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicite.

**ATRIBUCIONES DE LA COMISION DE VIGILANCIA.**

Artículo 255. La Comisión de Vigilancia tendrá

las atribuciones siguientes:

- I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;
- II. Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;
- III. Sugerir a la Asamblea General y al Consejo Técnico, en su caso las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social;
- IV. Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyos efectos éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y
- V. En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General Extraordinaria.

#### DE LA DIRECCION GENERAL

El Director General, es nombrado directamente por el Presidente de la República, mismo que a su criterio lo podrá remover cuando lo considere pertinente.

Para ser director General, se requiere ser mexicano por nacimiento.

#### ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR GENERAL.

Artículo 257. El Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
- II. Ejecutar los acuerdos del propio Congreso;
- III. Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante toda clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la Ley, inclusive para sustituir o delegar dicha representación;
- IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;
- V. Presentar anualmente al Consejo el balance contable, el estado de ingresos y gastos;
- VI. Presentar cada tres años al consejo el balance actuarial;

- VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253; -Secretario General, Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados-;
- VIII. Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y
- IX. Las demás que señalen las disposiciones de ésta Ley y sus reglamentos.

En este mismo orden de ideas, cabe destacar que el Director general, tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el reglamento. El efecto de veto consiste en suspender la aplicación de la resolución del consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

En este sentido, el derecho de veto no modifica el acuerdo del Consejo Técnico; sólo lo suspende, hasta que la Asamblea General determina lo conducente.

#### REGIMENES QUE COMPRENDE EL IMSS.

el artículo 6. de la Ley en comento, establece:

El Seguro Social comprende:

- I. El régimen obligatorio; y
- II. El régimen voluntario.

Dentro del primer régimen se encuentran comprendidos los siguientes seguros:

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y
- IV. Guarderías para hijos de aseguradas.

Los riesgos de trabajo, son todos aquellos accidentes y enfermedades derivadas del trabajo o de las actividades que es necesario realizar para poder trabajar.

Las enfermedades y maternidad, se refiere a todas aquellas enfermedades y accidentes que no tienen ninguna relación con el trabajo.

Por invalidez, se entiende toda imposibilidad del asegurado, derivada de una enfermedad o accidente no profesionales, para procurarse una remuneración superior al 50% de la habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación profesional.

Entiéndase por vejez, todas aquellas prestacio-

nes a que tiene derecho el trabajador que ha llegado a cumplir 65 años de edad.

Igualmente, cesantía en edad avanzada, son también aquellas prestaciones a que tiene derecho el trabajador después de cumplir sus 60 años de edad, que recibirá su remuneración sin trabajar nacida de una relación de trabajo anterior.

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, los siguientes:

- I. Las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón, y aún cuando éste, en virtud de alguna Ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos;
- II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas; y
- III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito agrícola.

Por último, el Seguro Social cubre las contin-

gencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por ésta Ley y sus reglamentos.

En lo que se refiere a los seguros que establece ésta Ley, los estudiaré con profundidad en el Capítulo siguiente.

**SUJETOS DEL REGIMEN OBLIGATORIO, PERO  
AUN BAJO INCORPORACION VOLUNTARIA.**

No obstante que la Seguridad Social pretende amparar a toda la sociedad, aún no se han cumplido estos fines, por las dificultades económicas que implica; sin embargo, al no haberse publicado hasta el momento los decretos relativos a el período de inscripción, pueden adoptar el seguro facultativo los siguientes:

- I. Los trabajadores de la industria familiar y los independientes, como: profesionistas, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciantes o en razón de fideicomisos;

- III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento o de otro género similar;
- IV. Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente;
- V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores;
- VI. Los patrones, personas físicas con trabajadores domésticos a su servicio. Empleados gubernamentales a nivel estatal o municipal y organismos descentralizados no comprendidos en la Ley del ISSSTE o en otras leyes.

**EXCEPCIONES Y MODALIDADES DE ASEGURAMIENTO  
AL RÉGIMEN OBLIGATORIO.**

Los gerentes, directores o administradores de las empresas tienen derecho al aseguramiento cuando reciban una remuneración específica y sean distintas a la persona moral, porque son trabajadores, puesto que se encuentran subordinados a la sociedad.

Los miembros del consejo de Administración, que no de-

sempañen un puesto adicional con retribución específica.

Los comisarios de sociedades, por acciones que no devenguen salario alguno sino honorarios o remuneración que asigne la asamblea, no son sujetos de afiliación por ser una función eminentemente mercantil.

Choferes particulares, si son sujetos de afiliación al Seguro Social, porque son auténticos trabajadores.

Los trabajadores de embajadas y misiones diplomáticas. Servicio exterior, no son sujetos de afiliación, porque se rigen por sus propias leyes, es decir, se encuentran contemplados por la fracción XIII del apartado B del artículo 123, al igual que los militares, marinos y cuerpos de seguridad pública.

Los maestros, que prestan servicios a instituciones de enseñanza particular si son sujetos de aseguramiento de el régimen obligatorio, siempre y cuando el servicio sea por 18 o más horas a la semana.

Los estudiantes becados por las empresas o servicios sociales, no son sujetos de afiliación del régimen obligatorio.

Los profesionistas independientes, son sujetos de afi-

filiación cuando no se acredita la existencia de un contrato de prestación de servicios, o bien, si se da la subordinación exclusiva y dependencia económica.

Los trabajadores mayores de 60 años, el departamento de afiliación deberá tomar las medidas necesarias de las personas mayores de 60 años que soliciten su afiliación para comprobar si son verdaderamente trabajadores, cada tres meses.

Los agentes de seguros, vendedores, viajantes, propagandistas impulsores, son trabajadores cuando su actividad sea permanente, salvo que no la ejecuten personalmente o que únicamente intervengan en operaciones aisladas.

Los trabajadores pensionados, el pago de la pensión durante el tiempo en que el pensionado desempeñe un trabajo remunerado; salvo que ocupe un puesto distinto y perciba distinto salario, además deben transcurrir 6 meses del otorgamiento de la pensión.

Los policías auxiliares de la bancaria o industrial, no son afiliados al seguro, salvo los que están en servicio en las empresas.

Los trabajadores de agrupaciones religiosas, no son sujetos de aseguramiento, toda vez que la ley no reco-

noce personalidad jurídica alguna a estas agrupaciones.

Los empleados de la Federación, no son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, en virtud de que se rigen por la Ley del ISSSTE y por el apartado B del Artículo 123.

Los trabajadores menores de edad, no se admiten avisos de afiliación de los menores de 14 años, porque no pueden ser trabajadores. Los avisos de inscripción de los mayores de 14 a 16 años, sólo procederán si se acompañan de la autorización otorgada por la oficina de medicina del trabajo. Los mayores de 16 años no requieren de permiso especial, por lo tanto si son sujetos de aseguramiento obligatorio.

Los trabajadores al servicio de condominios, casas de asistencia, domésticos, las personas que prestan servicio de aseo, limpieza, asistencia, atención de clientes en hoteles, restaurantes, bares, fondas, hospitales, sanatorios, colegios, internados, los porteros, veladores de los edificios de departamentos y oficinas, si son sujetos de aseguramiento.

Los trabajadores de la industria de la construcción, no es necesario presentar los avisos de afiliación, si se incluyen sus nombres en las listas de raya que señala

el reglamento y esta es presentada oportunamente al Seguro Social su afiliación es automática.

## 2. INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

El ISSSTE, es la segunda Institución de importancia, encargada de la Seguridad Social en México, de ahí que resulte adecuado hacer notar los principales antecedentes que le dieron origen.

La creación del ISSSTE, se hizo necesaria, toda vez que el texto original del Artículo 123 Constitucional, no daba cabida a la Seguridad Social a los trabajadores al Servicio del Gobierno Federal.

El ISSSTE fue creado a instancia del Gobierno Federal, debido al gran crecimiento de la administración pública, mismo que fue simultáneo al crecimiento en los ingresos de la hacienda pública federal, en primer lugar; por lo tanto se hacía imprescindible que los servidores públicos contaran con una institución que les proporcionara garantías y les ayudara a resolver sus muchas y variadas necesidades en cuanto a prestaciones se refiere.

Así tenemos que, los maestros fueron los prime-

ros que organizaron en 1928 una mutualidad que otorgaba limitadas prestaciones médicas y escasas ventajas económicas, sin embargo, para la época era un logro considerado de mucho éxito debido a que era la primera de este tipo, que funcionaba con regularidad.

Sin embargo, la Seguridad Social de los servidores públicos, se estableció en la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro de 1925, promovida por el entonces Presidente de la República. Don Plutarco Elías Calles, que entró en vigor el primero de octubre de ese mismo año.

Esta Ley de 1925, creó la institución denominada Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, teniendo por finalidad el manejo y administración de los fondos, que para el pago de las pensiones y préstamos, estaba formado por el descuento deducido del sueldo de los empleados, en relación a su edad y con las aportaciones del Estado se aplicaba ese fondo a el pago de pensiones o jubilaciones y las cantidades remanentes servían para facilitar a los trabajadores la adquisición de terrenos y casas, así como para el establecimiento de pequeñas empresas mercantiles, industriales y agrícolas, o en su caso, a la construcción de habitaciones destinadas al arrendamiento barato.

Esta Dirección, dependía de la Secretaría de Hacienda.

Por otro lado, se hace notar que dicha Ley, excluyó de los anteriores beneficios a los altos funcionarios de la Federación y de las entidades federativas.

En abril de 1946, entró en vigor un segundo ordenamiento que abrogó la Ley de 1925; el 31 de diciembre de 1947 fue promulgada la última Ley referida a la Dirección de Pensiones.

La Ley de Pensiones Civiles de 1947, disponía que, la administración y manejo del servicio estaría a cargo de un establecimiento público descentralizado denominado, "Dirección de Pensiones Civiles", representado por la Junta Directiva de dicha Institución; en ésta fueron incluidas algunas innovaciones tales como: la devolución de los descuentos en caso de que el trabajador se separe del servicio antes de su jubilación; en caso de muerte la devolución se haría a sus familiares; inclusive, se establecieron los préstamos a largo plazo, para el trabajador que tuviera un mínimo de seis meses de haber ingresado al servicio público. Cabe decir, que referente a éste renglón, la Ley de 1925, exigía tener una antigüedad mínima de 3 años para que el trabajador tuviera derecho a este beneficio. Esta Ley estuvo en vigencia hasta 1959.

El 20 de diciembre de 1959, para dar cumplimiento a la reforma Constitucional, se promulgó la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Traba-

ADORES del Estado -ISSSTE-, misma que entró en vigencia el primero de enero de 1960.

Esta Ley estuvo en vigor hasta el 1º de enero de 1984, fecha en que entró en vigencia la actual Ley, que fue modificada ese mismo año mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1985.

En resumen, es importante destacar los tres momentos que caracterizan este Seguro Social para los trabajadores del Gobierno Federal:

La creación de la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, con tres leyes vigentes entre el 12 de agosto de 1925 al 20 de diciembre de 1959, sin fundamento Constitucional, y ajenas a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional.

Las leyes del ISSSTE de 1959 a 1984 con fundamento en la fracción XI del apartado B del artículo 123 Constitucional.

La nueva época, a partir del 1º de enero de 1984, en que se llevan a cabo los intentos más serios para encuadrar los principios de un Seguro Social en la nueva Ley.

Por último, fué hasta 1979 cuando por Decreto

Presidencial del 21 de octubre del mismo año, se establece el Apartado B del artículo 123 Constitucional, dedicado a la ordenación jurídica de las prestaciones de Seguridad Social de los trabajadores al servicio del Estado y a la reglamentación de las relaciones entre ambos. De ese apartado, nos interesa señalar la fracción XI, porque representa el fundamento Constitucional de la Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

#### NATURALEZA JURIDICA DEL ISSSTE

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores al Servicio del Estado, cuenta con todos los requisitos señalados por la doctrina referentes a los establecimientos públicos descentralizados.

En este sentido, el artículo 4º de la Ley de la materia dice: La administración de los seguros, prestaciones y servicios, estará a cargo del organismo público descentralizado denominado: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en la Ciudad de México.

El Director de esta Institución, es designado directamente por el presidente de la República, al igual que en el Seguro Social, el Ejecutivo Federal lo podrá remover

cuando así lo considere pertinente.

En relación a la personalidad jurídica propia, el artículo 149, nos dice: El Instituto tendrá personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los tribunales o fuera de ellos y, para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen. El Instituto deberá obtener la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos, así como para dejar de interponer los que las leyes le concedan, cuando se trate de asuntos que afecten al erario Federal.

#### DE LAS FUNCIONES DEL ISSSTE

Sobre el particular, el artículo 150, nos dice: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrán las siguientes funciones:

- I. Cumplir con los programas aprobados para otorgar las prestaciones y servicios a su cargo;
- II. otorgar jubilaciones y pensiones;

- III. Determinar, vigilar y cobrar el importe de las cuotas y aportaciones, así como los demás recursos del Instituto;
- IV. Invertir los fondos y reservas de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- V. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines;
- VI. Establecer la estructura y funcionamiento de sus unidades administrativas;
- VII. Administrar las prestaciones y servicios sociales;
- VIII. Difundir conocimientos y prácticas de previsión social;
- IX. Expedir los reglamentos para la debida prestación de sus servicios y de organización interna;
- X. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio; y
- XI. Las demás funciones que le confieren esta Ley y sus reglamentos.

## ORGANOS DE GOBIERNO

De ellos nos habla el artículo 151. Los órganos de Gobierno del Instituto serán:

- I. La Junta directiva;
- II. El Director General;
- III. La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda; y
- IV. La Comisión de Vigilancia.

## LA JUNTA DIRECTIVA

El artículo 152. nos señala: La Junta directiva se compondrá de 11 miembros; cinco serán los respectivos titulares de las Secretarías siguientes: Programación Y Presupuestos, Hacienda y Crédito Público, Salud, Desarrollo Urbano y Ecología y Trabajo y Previsión Social; el Director General que al efecto designe el Presidente de la República; los cinco restantes serán designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado -FSTSE-.

El Presidente de la República designará de entre los miembros de la Junta Directiva, a quien deba presidirla.

Los miembros de la Junta Directiva no podrán ser al mismo tiempo servidores públicos de confianza del Instituto, salvo del Director General.

Los miembros de la Junta Directiva durarán en sus cargos todo el tiempo que subsista su designación. Sus nombramientos podrán ser revocados libremente por quienes los hayan designado.

Por cada miembro propietario de la Junta Directiva se designará un suplente, el cual lo sustituirá en sus faltas temporales, en los términos del reglamento.

#### REQUISITOS PARA SER MIEMBRO DE LA JUNTA DIRECTIVA

Artículo 156. Para ser miembro de la Junta Directiva, se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos;
- II. No estar desempeñando cargo alguno de elección popular;
- III. Y ser de reconocida competencia y honorabilidad.

## ATRIBUCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA

Artículo 157. Corresponde a la Junta Directiva:

- I. Planear las operaciones y servicios del Instituto;
- II. Examinar para su aprobación y modificación, el programa institucional y los programas operativos anuales de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto;
- III. Decidir las inversiones del Instituto y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de las prestaciones y servicios que determina esta Ley, así como también para la operación del fondo de la vivienda; y el cumplimiento de sus fines;
- IV. Conocer y aprobar en su caso, el informe pormenorizado del estado del Instituto;
- V. Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y de servicio del Instituto;
- VI. Autorizar al Director General a celebrar convenios con los gobiernos de los estados o de los municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen los

servicios y prestaciones que comprende el régimen de esta Ley;

VIII. Dictar los acuerdos y resoluciones a que se refiere el artículo 162 de esta Ley;

IX. Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta Ley;

X. Establecer los Comités Técnicos que estime necesarios para el auxilio en el cumplimiento de sus funciones;

XI. Nombrar y remover al personal de confianza de primer nivel, a propuesta del Director General sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue;

XII. Conferir poderes generales o especiales, de acuerdo con el Director General;

XIII. Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del Instituto, de conformidad con lo que establece la Ley de la materia;

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a esta Ley;

XV. En relación con el fondo de la vivienda:

- A. Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de financiamiento del fondo para el siguiente año;
- B. Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio y el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo;
- C. Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el fondo;
- D. Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de la administración, operación y vigilancia del fondo los que no deberán de exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje;
- E. Determinar las reservas que deben instituirse para asegurar la operación del fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas, deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales;

- F. Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen, se destinen para los fines para los que fueron creados; y
  - G. Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del fondo; y
- XVI. En general realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración y gobierno del Instituto.

Asimismo, la Junta Directiva celebrará por lo menos una sesión cada dos meses y cuantas sean necesarias para la debida marcha de la Institución.- En la práctica esta situación no se lleva a cabo-, las sesiones serán válidas con la asistencia de por lo menos seis consejeros, tres de los cuales deberán ser representantes del Estado y tres de la FSTSE.

Los acuerdos de la Junta Directiva se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes. En caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

#### OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL DIRECTOR GENERAL.

En lo que respecta a las obligaciones y facultades del Director General, el artículo 163, señala las si-

guientes:

- I. Ejecutar los acuerdos de la Junta y representar al Instituto en todos los actos que requieran su intervención
- II. Convocar a sesiones a los miembros de la Junta Directiva:
- III. Someter a la aprobación de la Junta Directiva el programa institucional y el programa operativo anual del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables así como todas aquellas cuestiones que sean de la competencia de la misma;
- IV. Presentar a la Junta Directiva un informe anual del estado que guarde la administración del Instituto;
- V. Someter a la Junta Directiva los proyectos de reglamentos interiores y de servicios para la operación del Instituto;
- VI. Expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público;
- VII. Proponer a la Junta Directiva el nombramiento y, en su caso la remoción de los servidores públicos de primer nivel del Instituto y nombrar a los trabajadores de ba-

se y de confianza de los siguientes niveles, sin perjuicio de la delegación de facultades para este efecto:

- VIII. Resolver, bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes a reserva de informar a la Junta Directiva sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos;
- IX. Formular el calendario oficial de actividades del Instituto y conceder licencias al personal, vigilar sus labores e imponer las correcciones disciplinarias procedentes conforme a las condiciones generales de trabajo, sin perjuicio de la delegación de facultades;
- X. Presidir las sesiones de la comisión Interna de Administración y Programación;
- XI. Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el instituto intervenga, representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa, y llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de la delegación de facultades que fuere necesaria; y
- XII. Las demás que le fijen las leyes o los reglamentos y aquellas que expresamente le asigne la Junta Directiva.

## DE LA COMISION EJECUTIVA.

En lo que se refiere a este órgano, el artículo 165 nos dice: "La Comisión Ejecutiva del Fondo de la vivienda, estará integrada por nueve miembros; uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director del Instituto, el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión; un vocal nombrado por cada una de las siguientes dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y cuatro vocales más nombrados a propuesta de la FSTSE. Por cada Vocal Propietario se nombrará un Suplente.

Los vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la Junta Directiva. Igualmente, será incompatible esta designación con el cargo sindical de Secretario General de la Sección que corresponda al fondo.

Para ser Vocal se requiere: ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

Los vocales de la Comisión Ejecutiva durarán en sus funciones por todo el tiempo que subsista su designación y podrán ser removidos libremente a petición de quienes lo hayan propuesto.

La Comisión Ejecutiva sesionará por lo menos dos veces al mes; éstas serán válidas con la asistencia de por lo menos de cinco de sus miembros de los cuales uno será el Vocal Ejecutivo, dos representantes del gobierno Federal y dos de la PSTSE, las decisiones se tomarán por mayoría de los representantes y en caso de empate el Vocal Ejecutivo tendrá voto de calidad.

#### ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LA COMISION EJECUTIVA.

Artículo 169. La Comisión Ejecutiva tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

- I. Decidir, a propuesta del Vocal Ejecutivo las inversiones de los recursos y financiamiento del Fondo;
- II. Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;
- III. Examinar, y en su caso, aprobar y presentar, a la Junta Directiva los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, así como los esta-

dos financieros y el informe de labores formulados por el Vocal Ejecutivo:

- IV. Presentar a la Junta Directiva para su aprobación el presupuesto de gastos de la administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán de exceder del uno y medio por ciento de los recursos total que administre;
- V. Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley; y
- VI. Las demás que le señale la Junta Directiva.

Finalmente, tenemos al último órgano de gobierno del Instituto, que es la Comisión de Vigilancia; esta se compone de siete miembros, en la siguiente forma:

- I. Un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- II. Uno de la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- III. Uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- IV. Uno del ISSSTE, designado por el Director General con

derecho a voz pero sin voto y que actuará como secretario técnico; y

V. Tres designados por la FSTSE.

La Junta Directiva, cada seis meses designará de entre los miembros de la Comisión de Vigilancia, representantes del Gobierno Federal a quien deba presidirla.

La presidencia será rotativa y nunca recaerá en el representante del Instituto.

Por cada miembro propietario de la Comisión se nombrará un suplente, que actuará en caso de faltas temporales del titular.

La Comisión se reunirá en sesión cuantas veces sea convocada por su Presidente o a petición de dos de sus miembros.

La Comisión presentará un informe anual a la Junta Directiva sobre el ejercicio de sus atribuciones.

#### ATRIBUCIONES DE LA COMISION DE VIGILANCIA.

Artículo 173. La Comisión de Vigilancia tendrá

las siguientes atribuciones:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto;
- II. Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados;
- III. Disponer de las prácticas de auditorías en todos los casos que lo estime necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas afines del propio Instituto;
- IV. Proponer a la Junta Directiva o al Director General, según sus perspectivas atribuciones, las medidas que juzgue apropiadas para alcanzar mayor eficacia en la administración de los servicios y prestaciones;
- V. Examinar los estados financieros y la evaluación financiera y actuarial, verificando la suficiencia de las aportaciones y el cumplimiento de los programas anuales de constitución de reservas establecidas por la presente Ley;
- VI. Designar a un auditor externo que auxilie a la Comisión en las actividades que así lo requieran; y

- VII. Las que le fijan el reglamento interior del Instituto y las demás disposiciones legales aplicables.

#### RECURSOS FINANCIEROS DEL INSTITUTO.

El patrimonio del Instituto lo constituyen:

- . Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones; las cuotas de los trabajadores pensionistas; las aportaciones que hagan las dependencias y entidades; el importe de los créditos e intereses a favor del Instituto y a cargo de los trabajadores o de las dependencias y entidades a que se refiere esta Ley;
  
- . Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que conforme a ésta Ley haga el Instituto, el importe de las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban en su favor; el producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de ésta Ley;
  
- . Las donaciones, herencias y legados a favor del Instituto; los bienes muebles e inmuebles que las dependencias o entidades destinen y cualquiera percepción respecto de la cual el Instituto resulte beneficiado.

**REGIMENES QUE COMPRENDE EL ISSSTE.**

El artículo 2 nos dice: La Seguridad Social de los trabajadores del Estado comprende:

- I. El régimen obligatorio; y
- II. El régimen voluntario.

Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros, prestaciones y servicios, artículo 3:

- I. Medicina preventiva;
- II. Seguro de enfermedades y maternidad;
- III. Servicio de rehabilitación física y mental;
- IV. Seguro de riesgo de trabajo;
- V. Seguro de jubilación;
- VI. Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII. Seguro de invalidez;
- VIII. Seguro por causa de muerte;

- IX. Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X. Indemnización global;
- XI. Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII. Servicios de integración a jubilados y pensionados;
- XIII. Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por éstos conceptos;
- XV. Préstamos a corto plazo, préstamos a mediano plazo;
- XVI. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y sus familiares derechohabientes;
- XVIII. Servicios turísticos;
- XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación; y
- XX. Servicios funerarios;

**SUJETOS DE ASEGURAMIENTO.**

En cuanto a los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, tenemos entre otros los siguientes:

- . Los trabajadores del servicio civil de las dependencias de la Administración Pública Federal;
- . Los trabajadores, pensionistas y familiares derechohabientes de los Poderes de la Unión;
- . Los trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública en los Estados y Municipios, en los términos de los convenios que el Instituto celebre, etc.

En cuanto a los seguros y prestaciones que establece esta Ley, los analizaré al igual que los señalados por la Ley del Seguro Social en forma por separado en el capítulo respectivo, o sea el Capítulo Quinto y último de esta tesis.

**3. SECRETARÍA DE SALUD.**

De las Instituciones que se ocupan de la Seguridad Social en México, la ahora Secretaría de Salud, ya antes fue Secretaría de Salubridad y Asistencia, se encuentra en teg

cer término, no por ello deja de ser menos importante que el IMSS y el ISSSTE.

En este orden de ideas, es preciso señalar los principales aspectos que antecedieron a la creación de esta Institución.

Así tenemos que, la Constitución de 1917, creaba en su fracción XVI del artículo 73, segundo párrafo, al Consejo de Salubridad General, como organismo autónomo dependiente del Presidente de la República; asimismo, también fue creado el Departamento de Salubridad.

La Ley del 1º de junio de 1917, en su artículo 10 atribuyó a dicho Departamento las facultades para legislar en materia de salubridad en toda la República; tomar medidas contra el alcoholismo y las enfermedades contagiosas; vigilar sustancias venenosas; inspeccionar alimentos, drogas, etc.

En 1921, al crearse la Secretaría de Estado, con la fusión de las atribuciones que tenían sobre la materia la Secretaría de Gobernación y la de Relaciones Exteriores, se confirman las funciones en materia de asistencia social a la nueva Secretaría.

En 1924, en las postrimerías del Gobierno del General Alvaro Obregón, se dió un gran cambio, abarcando todas

las ramas asistenciales, iniciándose así, la transformación de la beneficencia pública.

Al modificarse el artículo 15-D de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado, se creó la Secretaría de Asistencia Pública, atribuyéndosele, entre otras, las siguientes facultades:

- . Administrar directamente o por medio de bancos o fideicomisos los patrimonios de la beneficencia pública y de la Lotería Nacional;
- . Organizar, vigilar y controlar las instituciones de beneficencia privadas, hospitales, dispensarios y consultorios.

Por Decreto del 18 de octubre de 1943, se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad, creándose la que en su momento se llamó "Secretaría de Salubridad y Asistencia".

Finalmente, por Acuerdo Presidencial esta institución pasó a ser la Secretaría de Salud, esto en la realidad no tuvo mayor importancia, toda vez que lo que se demandaba con el cambio de nombre era la fusión de los tres organismos principales de salud, como son: el IMSS, ISSSTE y Salubridad y Asistencia. Ello, principalmente por la enorme diferencia que

existe entre los sueldos que percibe su personal respectivo.

#### ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE SALUD.

La Secretaría de Salud se compone de los siguientes órganos:

- . Secretario, nombrado en forma directa por el Presidente de la República.
- . Subsecretaría de Planeación.
- . Subsecretaría de Regulación Sanitaria y Desarrollo.
- . Subsecretaría de Salud.

Igualmente, la Secretaría de Salud, cuenta con las siguientes Direcciones Generales, mismas que dependen del titular de esa dependencia:

- . Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- . Dirección General de Servicios de Salud Pública del Distrito Federal.
- . Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados.

En este mismo sentido, mencionaré a las Direcciones Generales más importantes que dependen de cada una de las Subsecretarías:

**SUBSECRETARIA DE PLANEACION.**

- . Dirección General de Coordinación Sectorial.
- . Dirección General de Información y Evaluación.
- . Dirección General de Apoyo a la Coordinación Regional.
- . Dirección General de Descentralización y Modernización Administrativa.
- . Dirección General de Planeación y Presupuesto.

**SUBSECRETARIA DE REGULACION SANITARIA Y DESARROLLO.**

- . Dirección General de Control Sanitario de Bienes y Servicios.
- . Dirección General de Enseñanza en Salud.
- . Dirección General de Control de Insumos Para la Salud.

- . Dirección General de Investigación y Desarrollo Tecnológico.
- . Escuela de Salud Pública de México.

#### SUBSECRETARIA DE SALUD.

- . Dirección General de Epidemiología.
- . Dirección General de Medicina Preventiva.
- . Dirección General de Planificación Familiar.
- . Dirección General de Regulación de los Servicios de Salud.
- . Gerencia General de Biológicos y Reactivos.

#### OFICIALIA MAYOR.

- . Dirección General de Abastecimientos.
- . Dirección General de Administración.
- . Dirección General de Personal.

- . Dirección General del Patrimonio de la Beneficiencia Pública.

Por otro lado, los principales objetivos que persigue la Secretaría de Salud como Institución de Seguridad Social son:

- . Avanzar en la protección y restauración de la salud de la población, mediante la prestación de servicios de atención preventiva y curativa, así como avanzar en la educación para la salud y capacitación de la población.
- . Que la Asistencia Social, siga privilegiando la atención de menores de edad, mujeres gestantes, indigentes, minusválidos y ancianos, mediante el otorgamiento de alimentación complementaria.
- . Que continúe el impulso a la integración de la familia y la comunidad, de los servicios jurídicos y de rehabilitación, entre otros.
- . Evitar daños y riesgos a la salud, mediante la ruptura del ciclo natural de las enfermedades; su detección y tratamiento oportuno, a fin de incrementar la resistencia individual, tendiente a reducir la tasa de morbilidad y mortalidad.

Controlar y reducir los índices de natalidad, mediante acciones de planeación familiar.

En cuanto a las prestaciones de carácter social que otorga la Secretaría de Salud, éstas continúan en constante auge y según las estadísticas dadas a conocer por dicha dependencia día a día mejoran en calidad y cobertura. Esto cabe decirlo, es posible por la descentralización de funciones llevadas a cabo por el Gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Con dicha descentralización, se fortalecieron las representaciones estatales, dotándoseles de autonomía en la implementación de programas destinados al beneficio del mayor número de ciudadanos.

Así tenemos que, los avances en salud, en asistencia social y Seguridad Social, incluyen el desarrollo de la investigación fundamental en ciencias exactas y naturales, así como de la investigación aplicada y desarrollo experimental en la medicina, en salud y en la asistencia y seguridad sociales.

Asimismo, la Secretaría de Salud, ha prestado suma importancia a otras áreas, como son las relativas a formación y captación de recursos humanos para la salud y la producción de biológicos y reactivos.

## E. SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS.

La condición de los militares ha merecido un trato diferente que los distingue de los servidores públicos y de los simples trabajadores comunes, gracias a las atribuciones, organización y objetivos que se proponen, además del servicio tan especial que prestan no a una Institución sino a la Patria.

Por ésta razón, enmarco a la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, en un inciso, lejos de las instituciones de Seguridad Social para la población en general.

Entre los principales antecedentes que dieron origen a la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, encontramos los siguientes:

Por Decreto del Ejecutivo Federal, de fecha 26 de diciembre de 1955, se constituyó la Dirección de Pensiones Militares, conservando la misma idea de la Dirección de Pensiones civiles y de Retiro de 1925.

El 30 de diciembre de 1955, se expidió la Ley de Retiros y Pensiones Militares, misma que estuvo en vigor hasta 1961, fecha en que se promulga el primer ordenamiento, la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, el día 30 de diciembre de ese mismo año.

Sin embargo, la Ley en vigencia data del 29 de agosto de 1976, promulgada por el entonces Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Álvarez,

Esta Ley consta de 238 Artículos, con tablas anexas donde por categorías se observan los accidentes y enfermedades que pueden sufrir los miembros de las Fuerzas Armadas.

Con la promulgación de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, se creó el Instituto de Seguro Social de las Fuerzas Armadas -ISSFAM-.

#### ORGANIZACION DEL ISSFAM.

El Artículo 1º de la Ley de la materia nos dice: El ISSFAM, es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Asimismo, el Artículo 2º del mismo ordenamiento nos señala las funciones del Instituto, al establecer: Las funciones del Instituto de Seguro Social de las Fuerzas Armadas son; otorgar las prestaciones y administrar los servicios que la Ley le encomienda.

El Artículo 4º nos habla de los Organos de Gobierno del Instituto.

## ORGANOS CONSTITUTIVOS DEL ISSPAM.

• La Junta Directiva.

• El Director General.

## DE LA JUNTA DIRECTIVA.

El Artículo 5º nos dice: La Junta Directiva está compuesta por nueve miembros: tres designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, tres por la Secretaría de Marina dos por la de Programación y Presupuesto y uno por la de Hacienda y Crédito Público.

## DE LA DIRECCION GENERAL.

De ello, el Artículo 7º nos dice: El Ejecutivo Federal designará al Director General; al Subdirector General y a los subdirectores que estime necesarios; el primero debe tener de preferencia, la jerarquía de General de División.

Cabe señalar, que todos los funcionarios de este Instituto proceden de entre su mismo personal, es decir, aunque la Ley no lo prohíbe se sobreentiende que deberán ser militares.

## ATRIBUCIONES DE LA JUNTA DIRECTIVA.

El Artículo 10 nos señala este concepto, expresando: Son atribuciones de la Junta Directiva:

- I. Planear las operaciones y servicios del Instituto;
- II. Decidir las Inversiones del Instituto;
- III. Dictar los acuerdos necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas por esta Ley;
- IV. Otorgar, negar, modificar, suspender y dejar insubsistentes los haberes de retiro, pensiones y compensaciones, en los términos de esta Ley;
- V. Dictar las normas generales para determinar las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país, respecto a los créditos y financiamientos con cargo al Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;
- VI. Determinar los montos máximos de los créditos que se otorguen, la relación de dichos fondos con el haber y, en su caso, asignación de técnico y de vuelos de los acreditados, la protección de los préstamos, así como

los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que se otorguen con cargo al Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

- VII. Autorizar créditos a plazo mayor de diez y hasta veinte años, con cargo al Fondo de la Vivienda, cuando se destine a la adquisición o construcción de casas habitación. La Junta Directiva tendrá también facultad para autorizar créditos a plazo menor de diez años cuando se destinen a la reparación, ampliación o mejoramiento de las casas habitación o al pago de los pasivos;
- VIII. Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores;
- IX. Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en los Estados;
- X. Discutir, para la aprobación, en su caso, el balance anual;
- XI. Discutir anualmente, para su aprobación o modificación los presupuestos, la memoria y los planes de inversiones y de labores.
- XII. Conceder licencias a los miembros de la Junta Directiva;

- XIII. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;
- XIV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a esta Ley;
- XV. Ordenar se practique auditoría, cuando lo estime conveniente, para determinar la exactitud o inexactitud de los estados financieros y comprobar los avalúos de los bienes, materia de operaciones del Instituto;
- XVI. Nombrar, remover y destituir a propuesta del Director al personal de base y de confianza, así como a los Delegados de los Estados; y
- XVII. En general realizar, todos aquellos actos y operaciones legalmente autorizados y los que fuesen necesarios para la mejor administración y Gobierno del Instituto.

#### ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR GENERAL.

El Artículo 11 de esta Ley nos habla de las atribuciones del Director General y nos señala las siguientes:

- I. Representar al Instituto;

- II. Presentar cada año a la Junta Directiva, un informe por menorizado del estado del Instituto;
- III. Someter a la decisión de la Junta Directiva todas aquellas cuestiones que sean de competencia de la misma;
- IV. Asistir a las sesiones de la Junta Directiva, con voz pero sin derecho a voto. En sus ausencias, concurrirá a ellas quien usuma sus funciones;
- V. Formular y presentar a la Junta, el balance, los presupuestos de ingresos y egresos, la memoria y los planes de inversiones y de labores del Instituto, correspondientes a cada ejercicio anual;
- VI. Administrar los bienes del Instituto;
- VII. Dictar las normas de administración y funcionamiento de el Instituto; elaborar los programas de manejo y explotación de sus bienes;
- VIII. Resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes de la competencia de la Junta Directiva, a reserva de dar cuenta a la misma en el menor tiempo posible;

- IX. Conceder licencias al personal del Instituto en los términos de las disposiciones correspondientes;
- X. Vigilar las labores del personal exigiendo su debido cumplimiento e imponer a los trabajadores del Instituto las correcciones disciplinarias correspondientes;
- XI. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los miembros de la Junta Directiva cuando proceda, o a su juicio existan razones suficientes; y
- XII. Las demás que señalen esta Ley y su reglamento y demás disposiciones aplicables.

#### FACULTADES DEL ISSFAM.

En este renglón, el Artículo 164 de la Ley en comento establece: Se faculta al Instituto para celebrar convenios con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, así como con los del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Mexicano del Seguro Social, a efecto de prestar el servicio médico subrogado, que comprenderá:

Asistencia Médico-Quirúrgica.

Asistencia obstétrica, farmacéutica y hospitalaria, así como los aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios.

#### RECURSOS FINANCIEROS DEL ISSFAM

En lo concerniente a este aspecto, el Artículo 3º establece: El patrimonio del Instituto lo constituirán:

- I. Los bienes, derechos y obligaciones que al entrar en vigor ésta Ley, integren el de la Dirección de Pensiones Militares;
- II. Las cuotas que aporten los militares y sus familiares derechohabientes en los términos que para este objeto establezcan las disposiciones legales;
- III. Las aportaciones del Gobierno Federal señaladas en esta Ley para prestaciones específicas;
- IV. Una cantidad anual a cargo del Gobierno Federal, equivalente a un 10% de los haberes y haberes de retiro de los miembros de las Fuerzas Armadas para las demás prestaciones que conforme a la Ley deba otorgar el Instituto; y

- V. Los bienes que por cualquier título adquiriera el Instituto, así como los rendimientos y remanentes que obtenga por virtud de sus operaciones.

#### DE LAS PRESTACIONES QUE ESTABLECE EL ISSPAM.

El artículo 16 de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, nos dice que este personal tiene derecho a 22 prestaciones sin embargo, esta Ley no nos separa los diversos conceptos que contiene este precepto; por lo tanto hay que distinguir las ramas del seguro, de las prestaciones y los servicios, quedando cada una de éstas prestaciones en la siguiente forma:

#### R A M A S

- . Haberes de retiro.
- . Pensiones.
- . Seguro de vida.

#### P R E S T A C I O N E S

- . Compensaciones.
- . Pago de defunción.

- . Fondo de trabajo.
- . Venta y arrendamiento de casas.
- . Préstamos hipotecarios a corto plazo.

### S E R V I C I O S

- . Tiendas, granjas y centros de servicios.
- . Hoteles de tránsito.
- . Casa hogar para retirados.
- . Centros de bienestar infantil.
- . Servicio funerario.
- . Escuelas e internados.
- . Centros de alfabetización.
- . Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijos de militares.
- . Centros deportivos y de recreo.
- . Orientación Social.

• Servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

• Servicio médico integral.

Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, afiliarán a los militares en situación de activo y de re tiro, y las cédulas de identificación que se expedirán serán válidas para ejercitar los derechos a las prestaciones a que se refiere el artículo anterior.

En este mismo orden de ideas, se estipula que el Instituto deberá expedir a los demás beneficiarios de esta Ley, una cédula de identificación a fin de que puedan ejercitar los derechos que legalmente les corresponda. En caso de que el beneficiario carezca de dicha cédula, se proporcionará el servicio médico quirúrgico mediante la exhibición de una constancia provisional expedida por el Instituto o las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina en su caso, con la sola comprobación de la relación familiar, sin perjuicio de atender de inmediato los casos de extrema urgencia, a reserva de probar posteriormente el derecho.

Por otro lado, dada la importancia que tienen cada uno de los seguros, prestaciones y servicios que establece esta Ley, señalaré brevemente cada uno de ellos.

Retiro es la facultad que tiene el Estado y

que ejerce por conducto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, para separar del activo a los militares al ocurrir alguna de las causales previstas en la Ley de la materia.

Situación de retiro es aquella en que son colocados, mediante órdenes expresas, los militares con la suma de derechos y obligaciones que fija la misma, al ejercer el Estado la facultad señalada, los militares con licencia ilimitada para ser retirados, deberán de presentar su solicitud ante las Secretarías respectivas.

En este orden de ideas, se entiende por haber de retiro, toda aquella prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados en los casos y condiciones que fija la Ley.

Asimismo, pensión es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares de los militares.

En lo que respecta al Seguro de vida el artículo 73 de la Ley nos dice: El Seguro de vida militar es la prestación que tiene por objeto proporcionar una ayuda pecuniaria a los beneficiarios de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de su muerte.

Este seguro, tiene dos características, en pri-

mer lugar es obligatorio, para los militares que se encuentren en actividad; y en segundo lugar es potestativo, para los militares retirados que además disfruten de haber de retiro o que hubiesen recibido compensación, así como para aquellos que tengan licencia sin goce de haberes.

Así también, la Ley autoriza al Instituto para que administre este tipo de seguro, o en su caso, lo contrate con una institución que se encargue del mismo.

En cuanto a la compensación, la Ley de la materia la define como toda prestación económica a que tienen derecho los militares retirados, en una sola erogación, cada vez que el militar sea puesto en situación de retiro.

En lo que se refiere al pago de defunción, el Artículo 54 nos dice: al fallecimiento de un militar, sus deudos tendrán derecho a que se les cubra por concepto de pagos de defunción, el equivalente a cuatro meses de haberes o de haberes de retiro, más cuatro meses de gastos de representación y asignaciones que estuviere percibiendo en la fecha del deceso para atender los gastos del sepelio.

En lo referente a la ayuda para gastos de sepelio, tratándose de generales, jefes y oficiales tendrán derecho a que se les otorguen el equivalente a 15 días de haberes o haberes de retiro más gastos de representación y asignaciones que estuvieren percibiendo; en caso de defunción del cónyuge

ge, del padre, de la madre o de algún hijo. Tratándose del personal de tropa que se encuentre en el mismo caso tendrá derecho a que se le otorgue el equivalente a 30 días de haberes o haberes de retiro, sumadas a las asignaciones que estuviere percibiendo.

En el caso de padres, que tengan varios hijos militares, este concepto se le cubrirá al que haya efectuado los gastos. Esta prestación será cubierta por la oficina pagadora dependiente de la Tesorería de la Federación donde se cubran los haberes o haberes de retiro y demás emolumentos del militar de que se trate.

El fondo de trabajo, se constituye con las aportaciones que el Gobierno Federal realiza a favor de cada elemento de tropa, a partir de la fecha en que causa alta o sea reenganchado hasta que obtenga licencia ilimitada, quede separado del activo o ascienda a oficial.

Dicho fondo es administrado por el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. S.A. conforme a su Ley Orgánica.

Cabe decir que, las aportaciones del Gobierno son equivalentes al 10% de los haberes anuales del personal de tropa.

Por otro lado es bueno señalar que, el fondo de

trabajo es inembargable e intransferible y el derecho a reclamarlo no prescribe.

Sin embargo, en este sentido la Ley de la materia se contradice al disponer en su Artículo 67 lo siguiente: cuando el individuo de tropa se encuentre sustraído a la acción de la justicia, no podrá disponer del fondo de trabajo.

Por otro lado, en lo que se refiere al fondo de ahorro, éste se constituye con la aportación que hacen los Generales, Jefes, Oficiales en servicio activo, dicha aportación es del 15% de sus haberes y para el mismo fin el Gobierno Federal también aporta igual monto. Este fondo es administrado por el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., conforme a su Ley Orgánica.

Los titulares tendrán derecho a disponer totalmente de su fondo de ahorro, en el momento en que obtengan licencia ilimitada o quedan separados del activo. Quienes continúen en activo, tendrán derecho a disponer del importe de la suma de sus descuentos cada seis años contados a partir de la fecha de su aportación.

En caso de fallecimiento del titular, podrán disponer de éste fondo las personas que hayan sido designadas por aquél.

Otra de las prestaciones que se dan en benefi-

cio de los militares es que el ISSFAM ha instituido un Fondo de la Vivienda, con el cual se trata de abatir el problema habitacional.

Asimismo, también se encuentran contemplados préstamos hipotecarios para los militares, de este derecho incluso, puede gozar el personal retirado, en primer lugar sobre inmuebles urbanos. Dicho préstamo no excederá del 85% del valor fijado por el banco.

Igualmente, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada S.A. otorga préstamos a corto plazo a los militares con haber o haber de retiro y a los pensionistas de acuerdo con los recursos disponibles para tal fin.

El importe de estos préstamos que se otorguen a los generales, jefes y oficiales no será mayor al equivalente a cuatro meses de su haber.

El personal de tropa dispone de este mismo derecho, con importe de un mes de haber si tiene una antigüedad de seis meses a dos años de servicios; hasta de cuatro meses de haber si tiene de dos años de servicio en adelante y, tratándose de retirados o pensionistas hasta cuatro meses de su percepción.

Aquí cabe hacer una crítica, esta prestación la deberá de hacer el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas

Armadas Mexicanas ISSFAM y no el Banco del Ejército como lo establece la Ley, por ser una prestación que corresponde a un Seguro Social.

Finalmente, el Instituto mencionado proporciona a los militares otros servicios de carácter social para beneficio de los mismos.

Ahora bien el Instituto, carece de autonomía, por tal motivo no puede brindar una verdadera Seguridad Social a su sector, sus prestaciones las proporciona en mínima parte, como la asistencia médica por ejemplo, la quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, rehabilitación; se proporcionan por las clínicas y hospitales de la Secretaría de Marina o de la Defensa Nacional y sólo en caso de excepción las otorga el Instituto.

En el mismo orden, las prestaciones económicas las cubre la Secretaría de Hacienda, con aprobación de la de Programación y Presupuesto.

Por eso mismo, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina son instancias iniciales para la tramitación de pensiones; ante ese sentido el ISSFAM no tiene razón de ser y se convierte en una oficina de mero trámite cuando debiera ser un verdadero Instituto de Seguridad Social.

Por lo tanto, propongo que se le dote al ISSFAM de autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio,

porque aunque la Ley se le otorgue, en la práctica como quedó demostrado carece de esos elementos esenciales para ser Instituto de Seguridad Social tal y como son el IMSS y el ISSSTE.

De igual forma el ISSFAM, no cuenta con elementos propios que permitan atender sus obligaciones con la autonomía que requiere, por lo tanto hago hincapié en que es necesario transformarlo en la Institución que corresponda a sus objetivos y con manejo de sus propios recursos, con el fin de que las prestaciones médicas y en dinero las otorgue directamente.

Otra proposición es en el sentido de que el ISSFAM, debe estar administrado tanto por elementos del Ejército, de las Fuerzas Armadas y Aérea, que podría ser en forma tripartita o alternadamente en años de administración, porque hasta ahora solo personal del Ejército lo ha encabezado.

Asimismo, se propone también que, el Seguro Social de las Fuerzas Armadas sea administrado por un Instituto equilibrador que otorgue las mismas prestaciones, en igualdad de circunstancias, tanto a los militares, como a sus familiares con independencia a la Fuerza a la que pertenezcan: Ejército, Fuerza Aérea o Armada.

**CAPITULO V.**

**LOS SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA  
EN EDAD AVANZADA Y MUERTE. GUARDERIAS PA-  
RA HIJOS DE LOS ASEGURADOS.**

**A. ASISTENCIA A LOS INVALIDOS**

**B. ASISTENCIA A LA VEJEZ**

**C. ASISTENCIA A LAS CLASES DEPAUPERADAS.**

Este capítulo es uno de los más importantes de esta tesis, ya que trata sobre los seguros, parte fundamental de la Seguridad Social por esta razón quise capitular en un apartado estos seguros, pues bien pude haberlos analizado a cada uno de ellos cuando hablé del IMSS y del ISSSTE.

Otro de los motivos que me impulsaron a hablar en separado de los seguros es porque el otorgamiento de estas prestaciones establecidas por los mismos, requieren necesariamente del cumplimiento de periodos de espera y sus derechos se rigen forzosamente al satisfacerse un número determinado de cotizaciones.

Así tenemos por ejemplo, que se considera como semanas de cotización las que se encuentren protegidas por certificados de incapacidad expedidos por el propio Instituto.

Por otro lado cabe señalar las generalidades de

cada uno de estos seguros, ante esto tenemos que, el pago de las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada se suspenden durante el lapso en el que el pensionado desempeña un trabajo personal subordinado a cambio de un salario.

Sin embargo, cuando el pensionado por invalidez desempeñe un puesto distinto con diverso salario, el criterio anterior queda sin efectos. De igual forma, no se suspenderá la pensión por vejez o por cesantía en edad avanzada. Cuando el pensionado reingrese a trabajar subsidiariamente, con patrón distinto siempre y cuando hayan transcurrido seis meses de la fecha del otorgamiento de la misma.

Por otro lado, cuando una persona tuviere derecho a dos o más pensiones en su carácter de asegurado y beneficiario, la cuantía de las mismas no podrá exceder del 100% del salario de cotización, la disminución se hará en todo caso en la pensión de mayor cuantía; este mismo criterio impera cuando las pensiones provienen de algunos de estos seguros o son producto de un riesgo de trabajo.

Asimismo, en caso de que el pensionado traslade su domicilio al extranjero, su pensión se suspenderá mientras dure su ausencia, salvo cuando existan convenios internacionales sobre el particular en el caso de que estas circunstancias sean permanentes, a solicitud expresa del interesado, el Instituto le cubrirá el importe de dos anualidades de su pensión.

como finiquito, el mismo procedimiento es válido tratándose de riesgos de trabajo.

En otro orden de ideas, el Instituto excepcionalmente otorga préstamos a cuenta de pensiones, salvo cuando la situación económica del pensionado lo amerita, el plazo del pago no puede exceder de un año y los descuentos que se efectúan no son mayores a los establecidos por la Ley.

Siguiendo con los aspectos generales de cada uno de los seguros señalados, tenemos que, el Límite de las pensiones se rigen en la forma siguiente:

- . Con menos de 1500 semanas de cotización hasta el 85% del salario base.
- . Con más de 1500 y menos de 2000 semanas de cotización el límite de la cuantía de la pensión más asignación familiar y ayuda asistencial será del 90% del salario base
- . Con más de 2000 semanas de cotización será del 100% del salario base.
- . La pensión mínima no puede ser inferior al salario mínimo general vigente.

En otro orden de ideas, antes de entrar al añ-

lisis de cada uno de los seguros mencionados, es preciso señalar los riesgos de trabajo, así tenemos lo siguiente:

#### DEL SEGURO DE RIESGO DE TRABAJO.

Sobre el particular, el artículo 48 de la Ley del Seguro Social nos dice: Riesgo de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Por lo tanto, el artículo 49 establece: Se considera accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte, producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste. También se considera accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo o viceversa.

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

Las excepciones de los riesgos y enfermedades

de trabajo nos las señala el artículo 53, que a la letra dice: No se considerarán para los efectos de esta ley, riesgos de trabajo, los que sobrevengan por algunas de las siguientes causas:

- I. Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaguez;
- II. Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador bajo la acción de algún psicotrópico, narcótico, o droga enervante salvo que exista prescripción suscrita por médico titulado y que el trabajador hubiera exhibido y hecho del conocimiento del patrón lo anterior;
- III. Si el trabajador se ocasiona intencionalmente una incapacidad o lesión por sí o de acuerdo con otra persona;
- IV. Si la incapacidad o siniestro es resultado de alguna riña o intento de suicidio; y
- V. Si el siniestro es resultado de un delito intencional de el que fuere responsable el trabajador asegurado.

Conjuntamente con el seguro de enfermedades hablaré también del seguro por maternidad.

## DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.

Artículo 92. Quedan protegidos por este ramo del Seguro Social:

- I. El asegurado;
- II. El pensionado por:
  - A) Incapacidad permanente total.
  - B) Incapacidad permanente parcial con un mínimo del 50% de incapacidad.
  - C) Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada; y
  - D) Viudez, Orfandad o Ascendencia.
- III. La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a la protección. Del mismo derecho gozará, cuando se encuentre totalmente incapacitado para trabajar, el esposo de la asegurada, o, a falta de éste, el concubino si reúne los requisitos señalados
- IV. La esposa del pensionado en los términos de los incisos A, B y C de la fracción II, a falta de la esposa la concubina;

- V. Los hijos menores de dieciséis años del asegurado y de los pensionados en los términos consignados en la fracción anterior:
- VI. Los hijos del asegurado hasta la edad de veinticinco años cuando realicen estudios en planteles del Sistema Educativo Nacional, o si no pueden mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico, psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padecen;
- VII. Los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares así como los de los pensionados del cincuenta por ciento de incapacidad, en los mismos casos y condiciones establecidos en el artículo 156:
- VIII. El padre y la madre del asegurado que viven en el hogar de éste;
- IX. El padre y la madre del pensionado en los términos de los incisos A, B, y C de la fracción II, si reúnen el requisito de convivencia señalado en la fracción VIII. Los sujetos comprendidos en las fracciones III a IX inclusive, tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además los siguientes requisitos:

- A) Que dependan económicamente del asegurado o pensionado; y
- B) Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones con signadas en el artículo 99 de ésta Ley.

Luego de considerar lo anterior, me aboco al es  
tudio de los seguros contemplados en este capítulo.

#### DEL SEGURO DE INVALIDEZ.

Artículo 128. Existe invalidez cuando se reunan  
las siguientes condiciones:

- I. Que el asegurado se halle imposibilitado para recuperarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al 50% de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación profesional;
- II. Que sea derivada de una enfermedad o accidente no profesional, o por defectos o agotamiento físico o mental, o bien cuando padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar.

En este sentido, tratándose de riesgo de traba-

jo se habla de incapacidad; no siendo riesgo de trabajo se está en presencia de invalidez.

El estado de invalidez, da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

- I. Pensión, que puede ser temporal o definitiva;
- II. Asistencia médica;
- III. Asignaciones familiares; y
- IV. Ayuda asistencial.

Pensión temporal es la que se otorga por períodos renovables al asegurado, en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo, o cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista.

Es pensión definitiva la que corresponde al estado de invalidez que se estima de naturaleza permanente.

Para gozar de las prestaciones del seguro por invalidez, se requiere que al declararse ésta, el asegurado tenga acreditado el pago de 150 cotizaciones semanales.

No se tiene derecho a disfrutar de pensión por -

invalidez, cuando el asegurado caiga en los siguientes supuestos:

- I. Por sí o de acuerdo con otra persona se haya provocado intencionalmente la invalidez;
- II. Resulte responsable del delito intencional que originó la invalidez; y
- III. Padezca un estado de invalidez anterior a su afiliación al régimen del Seguro Social.

Tratándose de las fracciones I y II, el Instituto podrá otorgar el total o una parte de la pensión a los familiares que tuvieren derecho a las prestaciones que se conceden en los casos de muerte y, la pensión se cubrirá mientras dure la invalidez del asegurado.

El derecho a la pensión por invalidez, comenzará el día en que se produzca el siniestro, o si no puede fijarse el día, desde la fecha de presentación de la solicitud para obtenerla.

Por último, cabe considerar que para tener derecho a la pensión por invalidez, ésta debe ser comprobada, porque sería injusto e iría en detrimento económico del Instituto que un trabajador gozara de una pensión no teniendo el estado -

de invalidez.

#### DEL SEGURO DE VEJEZ.

Las consecuencias del cansancio por la vejez en el trabajo y la falta de producción son evidentes, constituyen una situación de mucha preocupación e inquietud entre los trabajadores ya que están conscientes que la vejez tiene que presentarse algún día e irremediablemente en forma natural.

Esta preocupación del trabajador se debe principalmente, a su temor de verse en la incapacidad de poder satisfacer algún día sus necesidades y las de los suyos, al no contar con los medios de subsistencia necesarios para el sostenimiento de su familia.

El legislador preocupado por esta situación, estableció en la Ley del Seguro Social el seguro por vejez.

En este sentido el artículo 137 de la ley citada dice: La vejez da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

I. Pensión;

II. Asistencia médica;

III. Asignaciones familiares; y

#### IV. Ayuda asistencial.

El artículo 138, nos establece los requisitos: -  
Que el asegurado haya cumplido 65 años de edad y tenga reconoci  
das por el Instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales.

El derecho al disfrute de la pensión por vejez comienza a partir del día en que el asegurado cumple con los re  
quisitos anteriores pudiéndola diferir sin necesidad de avisar al Instituto. De ésto se desprende que la anterior prestación es un derecho y que sólo surte sus efectos a solicitud expresa del interesado y se aplica a partir de la fecha en que el trabajador deja de trabajar.

#### DEL SEGURO DE CESANTIA EN EDAD AVANZADA.

Las pensiones por vejez y cesantía en edad avanzada, no son otra cosa, sino una reintegración a futuro de las cuotas pagadas por el asegurado de su vida activa.

A lo anterior se encuentra muy ligada la desocupación que en estos tiempos de crisis aguda que vive nuestro país se ha vuelto un grave problema social, que tiene mayor incidencia en las personas de edad avanzada, sin que precisamente hayan llegado a la edad de la vejez según la ley.

En este sentido, existe cesantía de edad avanza-

da cuando el asegurado queda privado de trabajos que le reedituen una remuneración habiendo cumplido 60 años de edad.

El trabajador que se encuentre en este supuesto tiene derecho a solicitar una pensión, siempre y cuando tenga una cotización mínima de 500 semanas.

Así también tiene derecho el asegurado que cumpla con los anteriores requisitos a: Asistencia médica, ayuda asistencial y asignaciones familiares.

Se hace notar que, una vez obtenida la pensión por cesantía en edad avanzada, ya no es posible tramitar la pensión por vejez, salvo que el pensionado reingrese al régimen obligatorio del Seguro Social.

Esta pensión debe de ser tramitada directamente por el trabajador, además que haya sido dado de baja del régimen del seguro obligatorio.

#### DEL SEGURO POR MUERTE.

Cuando ocurra la muerte del asegurado o del pensionado por: Invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el Instituto otorgará a sus legítimos beneficiarios, las siguientes prestaciones:

- I. Pensión por viudez;
- II. Pensión de orfandad;
- III. Pensión a ascendientes;
- IV. Ayuda asistencial a la pensionada por viudez, en los casos en que lo requiera, de acuerdo con el dictamen médico que al efecto se formule; y
- V. Asistencia médica.

Los requisitos para que se otorguen a los beneficiarios las prestaciones señaladas son:

- I. Que el asegurado al fallecer, hubiese tenido reconocido el pago al Instituto de un mínimo de 150 cotizaciones semanales o bien que se encontrare disfrutando de una pensión por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada;
- II. Que la muerte del asegurado o pensionado no se deba a un riesgo de trabajo.

De igual manera tendrán derecho a la pensión los beneficiarios de un asegurado fallecido por causa distinta a un riesgo de trabajo que se encontrare disfrutando de una pensión por incapacidad permanente derivada de un riesgo igual, si aquél tuviere acreditado el pago al Instituto de un mínimo de 150 co-

tizaciones semanales si hubiese causado baja en el Seguro Social obligatorio, cualquiera que fuese el tiempo transcurrido desde la fecha de su baja.

Si el asegurado disfrutaba de una atención de ig capacidad permanente total y fallece por causa distinta a un - riesgo de trabajo, sin cumplir el requisito del párrafo anterior sus beneficiarios tendrán derecho a pensión, si la que gozó el fallecido no tuvo una duración mayor de 5 años.

#### PENSION POR VIUDEZ.

Tiene derecho a la pensión por viudez, la que fue esposa del asegurado o del pensionado.

A falta de esposa tendrá derecho a recibir la - pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado vivió como si hubiese sido su marido, durante los 5 años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél. o con la que hubiere tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato si al morir el asegurado o pensionado tenía varias concubinas, ninguna de ellas tiene derecho a recibir la pensión.

La misma pensión le corresponde al viudo que estuviese totalmente incapacitado y que hubiese dependido económi

camente de la trabajadora asegurada o pensionada fallecida.

La pensión por viudez, es igual al 50% de la pensión por vejez, de invalidez o cesantía en edad avanzada que el pensionado fallecido disfrutaba o de la que hubiere correspondido al asegurado en caso de invalidez. Otro requisito es que se demuestre que el fallecido haya cotizado un mínimo de 150 semanas.

No se tiene derecho a la pensión por viudez, en los siguientes casos:

- I. Cuando la muerte del asegurado acaeciere antes de cumplir seis meses de matrimonio;
- II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los 55 años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace; y
- III. Cuando al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.

Las limitaciones señaladas no operan cuando la viuda compruebe haber tenido hijos con el fallecido.

El derecho al goce de esta pensión comienza des-

desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado y cesa con la muerte del beneficiario, o cuando la viuda o concubina contrae matrimonio o entra en concubinato.

La viuda o concubina pensionada que contraiga matrimonio recibirá una suma correspondiente a tres anualidades de la cuantía de la pensión que disfrutaba.

#### PENSION DE ORFANDAD

Tienen derecho a recibir la pensión por orfandad cada uno de los hijos menores de 16 años, cuando mueran el padre o la madre si éstos disfrutaban pensión por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, o al fallecer como asegurados tuviesen acreditados un mínimo de 150 cotizaciones semanales.

El Instituto prorrogará la pensión por orfandad después de los 16 años y hasta los 25 si se encuentran estudiando en planteles del sistema educativo nacional, tomando en consideración la situación económica, familiares y personales del beneficiario, siempre que no sea sujeto del régimen obligatorio del Seguro Social.

Si el hijo mayor de 16 años no puede mantenerse por su propio trabajo, o debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico tendrá derecho a seguir recibiendo la pen-

si3n en tanto no desaparezca la incapacidad.

La pensi3n del hu3rfano de padre o madre es igual al 20% de la pensi3n de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada que el asegurado estuviese gozando al fallecer.

El goce de esta pensi3n comienza desde el día del fallecimiento del asegurado o pensionado y cesa con la muerte del beneficiario, o cuando éste haya alcanzado los 16 años de edad. Con la última mensualidad se otorgará al hu3rfano 3 anualidades como finiquito.

Cuando no exista viuda, hu3rfanos ni concubina, la pensi3n se otorga a cada uno de los ascendientes que dependían econ3micamente del asegurado o pensionado fallecido.

Finalmente, se hace notar que las pensiones por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada son revisadas e incrementadas anualmente.

#### DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES Y AYUDA ASISTENCIAL.

A pesar de que este concepto no está contemplado en este capítulado, no se puede dejar al margen, toda vez que los seguros señalados hablan de las asignaciones familiares.

Las asignaciones familiares consisten en una ayuda por concepto de carga familiar y, se concede a los beneficiarios del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, conforme a lo siguiente:

- I. Para la esposa o concubina del pensionado, el 15% de la cuantía de la pensión;
- II. Para cada uno de los hijos menores de 16 años el 10%.
- III. Si el pensionado no tuviese esposa o concubina, ni hijos menores de 16 años, se concede una asignación del 10% a los padres si dependieran económicamente de él.
- IV. Si el pensionado no tiene ni esposa o concubina, ni hijos ni ascendientes que dependan económicamente de él, se le concederá una ayuda asistencial equivalente al 15% de la cuantía de la pensión que le corresponda; y
- V. Si el pensionado sólo tuviera un ascendiente con derecho al disfrute de asignación familiar, se le concederá una ayuda asistencial equivalente al 10% de la cuantía de la pensión que deba disfrutar.

Estas asignaciones familiares se entregan de preferencia al propio pensionado, la correspondiente a los hijos se podrá entregar a la persona o institución que los tenga bajo su cargo directo, en caso de no vivir con el pensionado. Estas

asignaciones cesan con la muerte del familiar que las originó, tratándose de los hijos también cesan a su muerte o a los 16 - años cumplidos o bien a los 25.

#### DEL SEGURO DE GUARDERIAS PARA HIJOS DE LOS ASEGURADOS

En esta época de crisis se hace imperiosa la necesidad de que la mujer tenga que dejar su hogar para ir a cumplir con una jornada de trabajo, es decir, que trabaje a la par del hombre con el fin de hacer menos pesada la carga familiar.

El derecho de las mujeres a laborar se incrementa a medida que disminuye el poder adquisitivo de los bajos salarios mínimos que se pagan hoy en día, por lo tanto cada vez es mayor la necesidad de que la mujer trabaje, toda vez que el varón con su ingreso modesto le es prácticamente imposible mejorar las condiciones de la familia.

Si a esto aunamos, que en la actualidad existe un número considerable de madres solteras que necesariamente tienen que trabajar para sostener a sus hijos, las cosas se complican.

Inspirados en este último espíritu, se contemplan y se constituyen las Guarderías para Hijos de Aseguradas.

Ante esta situación, el ramo de Seguros de Guarderías para Hijos de Aseguradas, cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternos durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, mediante el otorgamiento de las prestaciones establecidas.

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

Es por lo tanto doble el objetivo que se persigue con la implantación de estos seguros; primero, prestar ayuda a la madre trabajadora; segundo, fincar en el menor bases sólidas para su desarrollo futuro que le representen beneficios, para el propio individuo, la comunidad y la nación.

Los servicios de guardería infantil incluyen el aseo, alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas. Estos

servicios son proporcionados por el IMSS.

Las madres aseguradas tienen derecho a los servicios de guardería durante las horas de su jornada de trabajo.

Asimismo, los servicios de guarderías se proporcionan a los hijos procreados por las trabajadoras aseguradas desde la edad de 43 días hasta los cuatro años.

Son los patrones quienes cubren integralmente la prima para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil, independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio.

El monto de la prima es del uno por ciento de la cantidad que por salario paguen a todos sus trabajadores en efectivo cuota diaria, con un límite superior a diez veces el salario mínimo general vigente en el D.F. Este pago se efectúa por bimestres.

La asegurada que sea dada de baja conservará el seguro durante cuatro semanas posteriores a la baja del régimen obligatorio.

## A. ASISTENCIA A LOS INVALIDOS.

En nuestro país, se han creado instituciones públicas y privadas encargadas de rehabilitar y readaptar socialmente a los inválidos, con el fin de incorporarlos a la vida productiva y a su propia comunidad.

Por otro lado, tenemos que han existido discrepancias entre profesionistas reconocidos en su materia por el uso inadecuado de la palabra inválido, algunos dicen que no es el término idóneo para nombrar a quienes padecen de alguna enfermedad.

Así tenemos por ejemplo, para los médicos, inválido es toda persona que carece de una o varias facultades físicas o mentales que le impiden valerse por sí misma, por lo consiguiente necesita cuidados médicos permanentes. Por su parte los psicólogos dicen que esa sola palabra crea en la persona traumas irreversibles por lo cual es casi imposible la adaptabilidad social.

Ante ésta situación la mayoría de los investigadores de la materia opinan que la palabra más correcta de referirse a las personas con deficiencias físicas es la de lisiados.

Por otro lado, aunque en forma deficiente, en

nuestro país existen instituciones, escuelas, internados y centros denominados de rehabilitación y readaptación social, donde se les enseña a superar su problema.

Entre éstas instituciones, se pueden enumerar entre otras, las siguientes:

- . El Instituto del músculo esquelético y órganos de locomoción.
- . Escuela para sordo-mudos.
- . Instituto Nacional para la rehabilitación de niños ciegos.
- . Instituto Mexicano de rehabilitación.
- . Escuela Nacional para ciegos.
- . Instituto para la prevención de la ceguera en México.

Cabe decir que éstas Instituciones no son suficientes, en virtud a la gran masa demandante de los diversos servicios asistenciales.

En lo que se refiere a las prestaciones para los inválidos, ya fueron tratados en el capítulo respectivo del seguro por invalidez.

## B. ASISTENCIA A LA VEJEZ.

De todos los riesgos objeto de cobertura por la Seguridad Social y que son atendidos con prestaciones pecuniarías, sin duda alguna el más importante es la asistencia que se debe de prestar a las personas que han llegado a la llamada tercera edad, y, no precisamente me refiero a personas que han cumplido 65 años de vida, porque con esa cantidad de años todavía se puede hacer algo, cuando menos de acercarse uno mismo los satisfactores, no así una persona de 80 años o más.

Naturalmente, que esta situación se agrava por el progresivo aumento de la edad media de la población, ya que dentro de algunos años, unos 30, México será un país de viejos, por lo tanto se hace necesario fomentar la creación e institución de albergues y casas asistenciales por parte del gobierno para que através de estas instituciones se pueda dar una verdadera Seguridad Social integral que es el objetivo fundamental que debe de perseguirse en los próximos años, ya que no se podrá proteger verdaderamente al individuo solamente otorgándole una pensión, mucho menos cuando éstas no responden a las necesidades actuales, así no sean revisadas anualmente se necesita algo más, que el Instituto Nacional de la Senectud, como por ejemplo otros organismos afines.

### C. ASISTENCIA A LAS CLASES DEPAUPERADAS.

Este tema es importante, a la vez que se presta para el análisis profundo, toda vez que cada día las clases social y económicamente débiles se encuentran desprotegidas, incluso me atrevo a decir que están en un estado de indefensión, donde el más fuerte margina al menos poderoso, esto es producto de la marcada y acentuada lucha de clases.

Ante éstas profundas diferencias, se hace imperativo que el Estado actúe como ente aglutinador y equilibrador de fuerza, porque eso debe de ser, no explotador como sucede en la práctica, debe fomentar la creación de instituciones de Seguridad Social, tanto públicas como privadas, donde sean atendidas como se merecen las clases depauperadas, por ser las víctimas de una pésima distribución de la riqueza; por ello las autoridades deben de investirse de una conciencia política popular, que no populista como han sido inequívocamente todos los Gobiernos.

Parece ser, que el actual mandatario, a pesar de gobernar con un gobierno de tendencia derechista, si tiene una conciencia de clase popular porque se le ha visto preocupación por los problemas nacionales, sobre todo sus primeros actos de gobierno han sido medidas que a simple vista son tomadas con la intención de favorecer y proteger a las mayorías.

Si el Presidente Salinas de Gortari, continúa con esa valentía que ha demostrado en sus primeros seis meses de gobierno, no cabe la menor duda de que se fomentarán las oportunidades de desarrollo individual, por lo consiguiente, se abatirá el problema de la depauperización que en estos momentos es grave debido a la explosión demográfica, pero si a esta masa se le ayuda a abatir un poco la crisis y se le abren mayores fuentes de empleo, aún siendo como somos un país como dicen los capitalistas, tercer mundista, aunque yo me inclino por denominarlo nación en vías de desarrollo, necesariamente se elevará el nivel de vida de todos los mexicanos.

Por último, en virtud a las crecientes necesidades de la población se demanda que ésta tenga un organismo propio donde se resuelvan sus principales problemas, que bien podría ser la creación de una Secretaría de Seguridad Social, que uniforme los criterios en torno a la Seguridad Social aportados por el IMSS y el ISSSTE.

De esta forma, dentro de esta Secretaría quedarían integrados, además de los organismos mencionados, el IN-FONAVIT, el sistema para el Desarrollo Integral de la Familia -DIF-, ISSFAM, y todos los demás organismos con actividades afines, con la intención de evitar la duplicidad de funciones.

Para dar cabida a esta Secretaría, podría desaparecer por ejemplo la Secretaría de Salud que ya quedaría in

tegrada en aquélla, así como la Secretaría de la Reforma Agraria, con el fin de llevar la verdadera Seguridad Social al campo Mexicano.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En este trabajo se considera al Derecho de la Seguridad Social como uno de los más importantes de la actualidad, con plena vigencia dada la situación de crisis que vive nuestro país, no sólo de carácter financiero, sino política, es decir, de valores mismos, que se agudiza y se refleja más marcadamente en las clases de escasos recursos económicos, clase que aunque no puede hacerse de satisfactores necesarios y suficientes para enfrentar una realidad a todas luces injusta, cuando cese su capacidad y fuerza de trabajo o simplemente cuando se llegue a la llamada "TERCERA EDAD".

SEGUNDA.- Mi mayor intención con este trabajo es dejar establecida la obligación y responsabilidad que tiene el Estado Mexicano de planear, impulsar, elaborar, mejorar, elevar, decidir, conducir y aumentar el número y la actividad de todas las instituciones que se ocupan de la seguridad Social en nuestro país. Esto, además de ser un derecho constitucional, debe otorgársele como un tributo al individuo que por equis circunstancia ha disminuido en él la capacidad y su fuerza de trabajo, o simplemente que por la mínima inercia temporal haya cesado su capacidad laboral

**TERCERA.-** Asimismo, se aportan elementos para las posibles soluciones a la problemática que representa la Seguridad Social en nuestros días, se señala de igual forma, la ineficacia e insuficiencia de las instituciones de Seguridad Social, así como, la responsabilidad y obligación que tiene el propio Estado sobre el particular.

**CUARTA.-** Se establece históricamente el impulso y desarrollo que han tenido las instituciones de Seguridad Social a través del tiempo.

**QUINTA.-** Fue oportuno abordar en la tesis algunos aspectos políticos encomendados a una mejor procuración de la Seguridad Social, tal y como lo demandan las necesidades de acabar con añejas prácticas que resultan inoperantes en la actualidad, provocadas en la mayoría de las veces por la corrupción burocrática.

**SEXTA.-** Esta tesis contiene desde la primera Ley que dió origen al verdadero seguro obligatorio como lo fue el Alemán que trataba sobre las enfermedades y accidentes de trabajo, así como la organización que tuvo en Inglaterra y en los Estados Unidos de América hasta hacer un análisis de la situación actual de la Seguridad Social en México.

**SEPTIMA.-** En forma ordenada cronológicamente, esta investigación nos arrojó resultados favorables en cuanto a lo que es y debiera ser la Seguridad Social, desde los primeros planes y programas anteriores a nuestro cuerpo de leyes.

**OCTAVA.-** Se señala el propósito fundamental que al Gobierno le es necesario dar a la Seguridad Social, como debiera de ser, motivar un incremento gradual en forma horizontal mediante la incorporación de zonas económicamente activas del país, aún las más marginadas; desgraciadamente, cada día existen en México mayor desincorporación de trabajadores que pierden su fuente de trabajo debido a la corrupción sindical y gubernamental, tal es el caso de los obreros de la Ford Motor Company y los de la Cervecería Modelo.

**NOVENA.-** Esta tesis contiene un estudio de las principales instituciones ocupadas de la Seguridad Social en México, de cada una de ellas se hizo por separado un análisis, encontrándose la necesidad de que el Gobierno Federal debiera de involucrar en esta materia a los otros dos niveles de Gobierno como son el Estatal y el Municipal, con ello se cubrirá de paso la incorporación.

Que se hará en unos 10 años aproximadamente del

grueso de la población que por hoy son jóvenes, de lo contrario para esa fecha las instituciones de Seguridad Social serán totalmente obsoletas.

**DECIMA.-** Separadamente traté también la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, debido a la importante tarea que desempeñan los hombres del Ejército en la salvaguarda del país.

**DECIMA PRIMERA.-** A corto plazo el Gobierno debe perseguir el objetivo de dar una Seguridad Social integral, ya que no se podrá proteger verdaderamente al individuo solamente otorgándole, por decir algo, una pensión, mucho menos cuando éstas no responden a las necesidades actuales.

**DECIMA SEGUNDA.-** Por último, en virtud a las crecientes necesidades de la población, propongo la creación de un organismo propio donde se resuelvan sus principales problemas, que bien podría ser la creación de una Secretaría de Seguridad Social que se encargue de uniformar los criterios en torno a la Seguridad Social, aportados por el IMSS, ISSSTE y las Fuerzas Armadas.

## BIBLIOGRAFIA.

### A.- DOCTRINA.

- 1.- Arce Cano, Gustavo; Los Seguros Sociales de México, Editorial, Botas.
- 2.- Barragan Rodríguez, Juan; Historia del Ejército y de la Revolución constitucionalista, México, 1946.
- 3.- Briceño Ruiz, Alberto; Derecho Mexicano de los Seguros - Sociales. Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- 4.- Bonilla Marín, G; Teoría del Seguro Social, Unión Distri  
buidora de Ediciones, México, 1945.
- 5.- Barriosnuevo, Aristobulo; Accidentes e Incapacidades, 1950.
- 6.- Caudillo, Tomás; Manual de Procedimientos, Seguro Social e INFONAVIT, Segunda Edición, Editorial, Pac.
- 7.- Cordani A, Miguel; Derecho de la Seguridad Social, Edit  
rial Endea, buenos Aires, 1966.
- 8.- De la Cueva, Mario; Derecho del Trabajo Mexicano.
- 9.- Díaz Lombardo, Francisco; El Derecho Social y la Seguri  
dad Social, Editorial, UNAM.
- 10.- Flores Alvarez, Marcos; Actas del Primer Congreso Ibero-  
americano de Seguridad social.
- 11.- García Cruz, Miguel; La Seguridad Social, México, 1951.
- 12.- Gómez, Ramón; Convivencias Interamericanas de Reciproci  
dad de Prestaciones de Seguridad Social.- Contribución a  
la Tercera Reunión de la Conferencia Internacional de Se  
guridad social-. Marzo, 1951.
- 13.- González Gales; Previsión Social, Academia de Ciencias,  
Ediciones Especiales, Num. 11, Editorial Lozada, Buenos  
Aires, 1973.
- 14.- González Díaz Lombardo, Francisco; El Derecho Social y la  
Seguridad Social Integral, UNAM. México. 1973.
- 15.- Jarach, Dino; Problemas Económicos y Financieros de la -  
Seguridad Social.
- 16.- Matoni, José Francisco; El Seguro Social Obligatorio.

- 17.- Mendieta y Nuñez; Lucio; El Derecho Social, Editorial, - Porrúa, México. 1967.
- 18.- Poblete Troncoso, Moisés; El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile, Editorial, Jurídica, Santiago - de Chile, 1949.
- 19.- Pérez Leñero, José; Fundamentos de la Seguridad Social, Editorial aguilar, Madrid. 1952.
- 20.- Tena Suck, Rafael-Italo Hugo; Derecho de la Seguridad Social. Editorial Pac.
- 21.- Trueba Urbina, Alberto; Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1970.
- 22.- Wilcox, Clair; Hacia la Prosperidad Social, Editorial Limusa Wiley.

#### B. L E G I S L A C I O N.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Nueva Ley del Seguro Social, Moreno Padilla, Javier; Editorial Trillas. 1988.
- 3.- Ley del Seguro Social Comentada, Ramírez Fonseca, Francisco; Quinta Edición, Editorial Pac.
- 4.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Editorial Pac.
- 5.- Ley General de Salud.
- 6.- Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.
- 7.- Ley Mexicana del Seguro Social.
- 8.- Nueva Legislación de Seguridad Social en México, Trueba Urbina. Alberto; Editorial UNAM.

#### C. E C O N O G R A F I A

- 1.- Diario de los Debates del Congreso constituyente, Tomo I. 1917.

- 2.- Diccionario Enciclopédico Universal, Editorial CREADSA, Barcelona, 1972. Tomo VIII.
- 3.- IMSS. Cuestión social. Número 3, MARZO 1986.
- 4.- IMSS. Revista Mexicana de Seguridad Social, número 7, MARZO. 1987.
- 5.- IMSS. Revista Mexicana de Seguridad Social, número 9, JULIO. 1987
- 6.- Revista IMPACTO, Número 1998, JUNIO 16, 1988.
- 7.- Periódico, UNO MAS UNO, JUNIO 2, 1988.
- 8.- Periódico, UNO MAS UNO, NOVIEMBRE 16, 1989.