

301809  
38  
deJ



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL SAN RAFAEL  
ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS  
TRABAJADORES EXTRANJEROS EN  
MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
JOSE LUIS CRUZ CRUZ

Director de Tesis  
Lic. Jorge Estudillo Amador

Revisor de Tesis  
Lic. Eduardo Boyoñi Martín del Campo

MEXICO, D. F.

1983

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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

## LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS EN MEXICO

	PAG.
<b>INTRODUCCION</b>	
<b>CAPITULO I</b>	
<b>PRECISION DE CONCEPTOS GENERALES</b>	
1.1 De la seguridad social	1
1.2 Del trabajo y trabajador	6
1.3 De inmigrante o extranjero	10
1.4 De seguro social	11
<b>CAPITULO II</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.</b>	
2.1 Mundiales	13
2.2 Nacionales mediatos	29
2.3 Inmediatos	35
<b>CAPITULO III</b>	
<b>NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL</b>	
3.1 Principales fuentes formales	51
3.2 Nacimiento del seguro social	61
3.3 El seguro social como organismo descentralizado	68

3.4	El seguro social como instrumento basico de la seguridad social	72
3.5	Los diversos seguros que comprende	75
3.6	Los sujetos protegidos	87
3.7	Las prestaciones que otorga	91

#### **CAPITULO IV**

##### **SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS A LA LUZ DE LA LEGISLACION MEXICANA.**

4.1	La Constitución y los trabajadores extranjeros	108
4.2	La ley general de población	109
4.3	La ley federal del trabajo	113
4.4	La ley del seguro social	116
4.5	Los Tratados y Acuerdos Internacionales	120
4.6	Otras disposiciones	130

#### **CAPITULO V**

##### **PROBLEMATICA DE LA PROTECCION DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES.**

5.1	La igualdad de trato	134
5.2	Determinación de la legislación aplicable	135
5.3	Conservación de los derechos adquiridos	138
5.4	Conservación de derechos por adquirir	140
5.5	Pago de las prestaciones en el extranjero	142
5.6	Los trabajadores extranjeros ante la ley del seguro social	144

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>146</b>
---------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>152</b>
---------------------	------------

## INTRODUCCION

La principal idea que me motivo a escoger el tema sobre " LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS EN MEXICO " fue el hecho de saber que nuestro país va a la vanguardia en materia de seguridad social en todo el Continente Americano inclusive, rebasamos a los Estados Unidos de Norteamérica, a pesar que en ese país en su régimen de seguridad social contempla el seguro de desempleo; sin embargo, muchos de los trabajadores inmigrantes que hay en México carecen de una protección jurídica en lo que a seguridad social se refiere.

A nuestro país continuamente llegan trabajadores de otras naciones, más ahora con motivo de la firma del Tratado de Libre Comercio y de la instalación de grandes empresas --- transnacionales, que traen trabajadores técnicos y directivos de diversos países; algunos para trabajar de manera temporal y otros con carácter definitivo, pero al fin y al cabo, todos deben ser sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio del seguro social mexicano.

Igualmente se incorporan a la sociedad Mexicana, deportistas, artistas, investigadores, asesores, administradores y una gran gama de profesionales que son trabajadores, y que por tanto, deben estar protegidos por la seguridad social; ya que en nuestro país, la seguridad social concuerda con la justicia social que es una característica indiscutible de la política gubernamental de México, cuya doctrina induce a proveer de una vida digna y un mínimo de bienestar a todas las comunidades, a los grupos, las familias y los hombres en sí, sin importar su credo, lengua o raza a la que pertenezcan.

Para que los trabajadores extranjeros en México sean sujetos de protección de la seguridad social, basta que se encuentren en territorio mexicano, pues la legislación mexicana ha adoptado el principio de igualdad de trato para todos los - extranjeros que residan en el territorio nacional; por tal razón, los trabajadores no nacionales que se encuentren en territorio mexicano, gozan en materia laboral y de seguridad social de los mismos derechos concedidos a los mexicanos, en virtud - de que en este caso, lo importante es asegurar una adecuada -- protección a los trabajadores migrantes, contra los riesgos de trabajo a que están expuestos, sin tomar en cuenta su naciona- lidad.

El criterio anterior lo confirma la Ley Federal Del Tra bajo al establecer que no podrá haber distinciones entre los - trabajadores por motivo de raza, sexo, edad o condición social.

En congruencia con la ley laboral, encontramos que la ley del seguro social no señala taxativa alguna con relación a la calidad de nacional o migrante del trabajador, sino que comprende como sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio a todas aquellas personas que reúnan las características de los sujetos de aseguramiento, es decir, a todas las personas que - caigan dentro de las hipótesis de aseguramiento del régimen -- obligatorio del seguro social, como lo son los trabajadores extranjeros de los cuales me ocupare en el desarrollo del presente trabajo.

Para realizar esta tesis consulte una serie de libros revistas, folletos, trabajos de origen oficial y privado, así como diferentes leyes y disposiciones legales, relacionadas -- con el tema, incluyendo algunos estudios inéditos que por sus aportes merecen mi reconocimiento.

En su estructuración hice mi mejor esfuerzo; adopte algunas ideas de autores destacados en materia de seguridad social, reconociéndoles en todo momento su mérito.

Empero también aporté algunas ideas y conceptos, que aunque modestos, espero sean de utilidad para aquellas personas que preocupadas por el tema llegen a consultar éste trabajo.

Si durante la lectura de la presente tesis detectan algunos errores u omisiones, espero sepan entender y comprender que aún cuando hice todo lo posible por no incurrir en ellos de acuerdo con mi capacidad y como ser humano, no estoy exento de ello.

Por último expreso mi agradecimiento a todas las personas que con sus ideas, sugerencias, aportaciones y atinados comentarios, me ayudaron para llevar a cabo la realización de mi modesto trabajo.

## C A P I T U L O I

### PRECISION DE CONCEPTOS GENERALES

- 1.1 De la Seguridad Social
- 1.2 Del Trabajo y Trabajador
- 1.3 De Inmigrante o Extranjero
- 1.4 De Seguro Social

## 1.1 DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Con frecuencia " se utilizan con ambigüedad y a veces - con aparente contradicción los términos: seguridad social, seguro social, derecho social, previsión social, bienestar social y asistencia social " (1)

De manera que es conveniente puntualizar algunos de esos conceptos, desde luego, los que más interesan para el desarrollo del presente trabajo, como son los dos primeros.

La palabra " seguridad " según su etimología proviene - del latín *securitas* - *atis* que significa calidad de seguro.

Seguridad es una locución adjetiva que se aplica a un ramo de la administración pública cuyo fin es velar por la seguridad de los ciudadanos (2) Es sinónimo de certeza, *certidumbre*, firmeza, estabilidad, confianza. (3)

El término " social " tiene su origen en el latín - *sociol*. Este vocablo es demasiado amplio además de ambiguo, pero a pesar de ello, dicho término ha sido elegido por los autores más destacados, para referirse a la disciplina materia de estudio, porque su carácter es el más expresivo, en virtud de

- 
- (1) González Díaz Lombardo Francisco "El derecho social y la - seguridad social integral".- Textos Universitarios, UNAM, - primera edición, México 1973, pág. 14
  - (2) Gran Diccionario patria de la Lengua Española. editorial - patria S.A. de C.V. México 1983, pág. 1447.
  - (3) Diccionario Enciclopédico VOX, LEXIS 22, Sinónimos Antónimos, Editado por Círculo de Lectores, Barcelona 1979, España, pág. 329.

que el derecho social surgió de la necesidad de resolver el -- problema social originado con motivo del nacimiento de la gran industria, entre ésta y la clase trabajadora, por el antagonismo entre los factores de la producción que son: Trabajo y Cápital.

Carlos García Oviedo dice al respecto que " Social es el contenido del problema y social debe ser el derecho creado para su resolución " (4)

La cuestión es también social, por referirse a una clase de las que integran la sociedad actual, la clase trabajadora.

De acuerdo con esos conceptos, la seguridad social es: " la previsión pública de los medios necesarios para que los - ciudadanos de un país puedan llevar una vida personalmente satisfactoria y socialmente útil; tales medios incluyen: vivienda digna, enseñanza, protección médica y sanitaria, total empleo e ingresos adecuados " (5)

Para una corriente de opinión, la seguridad social " es una conquista de las clases trabajadoras; una concesión a que se ha obligado el estado capitalista; la garantía provisional-

---

(4) García Oviedo Carlos "Tratado Elemental de Derecho Social" quinta edición 1952, EISA, Madrid España, pág. 5.

(5) Gran Diccionario Patria de la Lengua Española, Ob. cit. -- pág. 1447.

contra la inseguridad económica inherente al trabajo asalariado:...ofrece servicios médicos y medicamentos gratuitos en caso de enfermedad; garantiza una cierta pensión al jubilarse, - etc." (6)

En cambio para otros " es un recurso que necesita el Estado Capitalista para neutralizar las luchas de los trabajadores contra el sistema, a base de resolver las situaciones más graves ( y por tanto germen de lucha y movilización ), producto de las contradicciones del propio sistema ". (7)

Lo cierto es que la " seguridad social, en su más amplio significado , representa el conjunto de esfuerzos encaminados a proteger la vida y los bienes de subsistencia, substituyendo conscientemente la responsabilidad individual por la -- responsabilidad colectiva, mediante acciones de toda la ciudadanía coordinados a través de sus estructuras gubernamentales" (8)

Son muchas las ideas que se han expresado respecto a la seguridad social. De ella, pueden existir tantas definiciones como estudiosos haya de la materia; empero únicamente me ocuparé de señalar algunas de esas opiniones.

---

(6) Verges Joaquín "Qué es la seguridad social", editorial la Gaya Ciencia, S.A. 1977, Barcelona España, pág. 18.

(7) Idem.

(8) Guzmán Orosco Reynaldo, " La Seguridad Social en México ", Seguridad Social. Colección seminarios nim. 2 Secretaría de la presidencia, Dirección General de Servicios Administrativos. México 1976. pag. 37

Fisher afirma que " la seguridad social implica más que un mero régimen de seguros sociales. Su problema sólo se puede resolver elevando el nivel de vida de las masas " (9)

William Henry Beveridge decía que " La Seguridad Social es una lucha contra los cinco grandes factores de la infelicidad humana, entre los cuales la ignorancia juega igual papel - que la indigencia, la enfermedad, la suciedad y la ociosidad " y concluye que la Seguridad Social es el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia. (10)

Según opinión de Arthur J. Altmeyer, la Seguridad Social es el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la conservación de la salud y la garantía de la educación y de condiciones decorosas de vida, principalmente el trabajo adecuado y seguro " (11)

Antoine Zelenka consideraba que " es el conjunto de medidas tomadas por la sociedad y, en primer lugar, por el Estado, para garantizar a todos la atención médica necesaria y los medios de vida en caso de pérdida o reducción de los medios de existencia causadas por circunstancias no dependientes de la voluntad " (12)

---

(9) García Oviedo Carlos Ob. cit. pág. 665.

(10) Todo México, Compendio Enciclopédico 1985, editado por Enciclopedias de México, S.A. de C.V. Capítulo VI, Tema LA - SEGURIDAD SOCIAL, pág. 408

(11) Idem.

(12) Idem.

Una definición más es la de Miguel Huerta Maldonado, -- quien sostiene que " la Seguridad Social es una doctrina y una técnica. Como doctrina es el derecho universal al goce solidario de los bienes materiales y culturales que configuren dignidad a la vida del hombre. Como técnica es el conjunto de medios que adopta la sociedad, el Estado, como parte de la política social, para garantizar el pleno ejercicio de ese derecho que es fórmula básica de la justicia social " (13)

Podemos afirmar que la Seguridad Social es el conjunto de normas e instituciones destinadas a proteger a los trabajadores asalariados y no asalariados, al servicio del Estado y de las fuerzas armadas, así como a los campesinos y demás personas sin capacidad económica.

En nuestro país, el ordenamiento de Seguridad Social -- más completo que existe a la fecha, es la Ley del Seguro Social, la cual, en su artículo 3o. dice que: " La realización de la seguridad social esta a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta ley y demás ordenamientos legales sobre la materia". En su precepto 2o. refiere que " 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 ".

Así pues a la seguridad social corresponde " crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus

---

(13) Todo México, Compendio Enciclopédico, Ob. cit.

generaciones activas, preparar el camino a las generaciones -- venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva, ya que el sentido de la seguridad social es una - economfa auténtica " (14)

Las definiciones referidas y los comentarios apuntados nos dan una idea de la etimología, objeto y finalidad de la - Seguridad Social; " sin embargo, la realidad es otra, y no todas las personas económicamente débiles cuentan con una protección de la Seguridad Social, lo que nos obliga aún más a contemplarla, como un instrumento jurídico que se encuentra en expansión y en vías de desarrollo para integrar un sistema verdadero de bienestar colectivo ". (15)

## 1.2 DEL TRABAJO Y TRABAJADOR

Para algunos autores, la palabra trabajo proviene del latín *trabs - trabis*, por que el trabajo, dicen, es la traba - del hombre, el esfuerzo del hombre.

Otros autores sostienen que dicho término proviene de *Laborare* o *Labrare*, que significa labrar, haciendo referencia a la labranza de la tierra.

---

(14) Criterio establecido por la I Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile en el mes de septiembre de 1942.

(15) Tena Suck Rafael - Italo Hugo, Ob. cit. pág. 15.

Algunos más afirman que el trabajo tiene su raíz en el término griego Thilibo que quiere decir apretar, oprimir afligir, etc.

De acuerdo con el gran diccionario patria de la lengua española, la expresión trabajo proviene del latín Tripalium, - esto es acción y efecto de trabajar. Cosa producida por la gente. Esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza. Se usa en contraposición de capital.

A través de la historia se ha dado distinto valor al -- trabajo, veamos algunos de esos conceptos.

En Roma se entendió el trabajo como un quehacer de esclavos, pues los amos sólo estaban para gobernar y filosofar el trabajo se consideró como una cosa y por ello se identificó en cierta forma con una mercancía; en el derecho romano se distinguía entre locatio conductio operaris y locatio conductio operarum, para diferenciar el contrato cuyo objeto era la actividad del hombre y el resultado de esa actividad.

En la edad media, el siervo vivía pegado a la tierra y con ella pasaba a poder de los grandes señores. Fue en esa época cuando cobró importancia el artesanado y nacieron los gremios que más tarde regularon el trabajo.

A mediados del siglo XX nace el trabajo como un derecho como consecuencia de la profunda división que se produjo entre el trabajo y el capital.

Igualmente se puede apreciar el trabajo desde los puntos de vista social, económico y jurídico, mismos que es importante analizar.

Desde el punto de vista social, el trabajo es la manera por medio de la cual el individuo se allega los medios para subsistir, pues cuando una persona trabaja, obtiene un salario que le permite adquirir productos, objetos y servicios que llevan inmerso el trabajo de otros.

Analizado desde el punto de vista económico, es la actividad que desarrolla una persona, mediante la que incorpora con su trabajo utilidad a las cosas.

Visto jurídicamente podemos afirmar que el trabajo es un derecho y una obligación ya que el individuo tiene con la sociedad la obligación de trabajar y la sociedad tiene el derecho de recibir ese trabajo, pero también la obligación de brindar a la persona una oportunidad para prestarlo.

" El trabajo es un derecho y un deber sociales ". (16)  
Es un derecho porque de acuerdo con la Constitución Política Mexicana " toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil "

---

(16) Ley Federal del Trabajo S.T. y P.S. octava edición 1990 artículo 3, pág. 31.

Este precepto Constitucional se vincula con la " Libertad de Trabajo " que establece el artículo 4o. de la Ley Federal del Trabajo, al ordenar que: " no se podrá impedir el trabajo a ninguna persona, ni que se dedique a la profesión, industria o comercio que le acomode, siendo lícitos...".

La definición de trabajo contenida en la Ley Federal del Trabajo, la encontramos en el segundo párrafo del artículo 8 que dice: " se entiende por trabajo toda actividad humana, - intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida por cada profesión u oficio ".

Es cierto que todo trabajo demanda esfuerzo, pero al -- propio tiempo crea, cuando menos para el que lo realiza una satisfacción.

Por trabajador debemos entender que es: toda persona física que presta a otra persona física o moral un trabajo personal ; esta definición se deduce del texto del citado artículo 8 de la Ley Laboral Mexicana. El trabajador siempre será una persona física, jamás podrá tener ese carácter una persona moral cualquiera que esta sea.

Según el maestro Alberto Trueba Urbina, " en términos - generales, trabajador es todo aquel que presta un servicio - personal a otro mediante una remuneración ".(17)

---

(17) Comentario que hace el artículo 8 de la Ley Federal del Trabajo, 54a. edición, editorial Porrúa, S.A. México 1986. pág 27.

### 1.3 DE INMIGRANTE O EXTRANJERO

La palabra inmigrante proviene de inmigrar, que significa llegar a un país para establecerse. Se aplica a las personas que se desplazan de un país a otro con objeto de radicarse en él, ya sea por razones económicas, sociales o políticas.

El término inmigrante se usa para designar a las personas que llegan a un país, distinto al suyo, para instalarse o domiciliarse en él.

El vocablo extranjero proviene del latín "estranearius - extraneus, extraño, que es o viene de un país de otra soberanía. Natural de una nación con respecto a los naturales de --- cualquiera otra ". (18)

La dicción extranjero se aplica para señalar a todas aquellas personas que están en una nación que no es la propia, es decir, en un país que no es el suyo.

Con estos términos, indistintamente, nos referiremos a los trabajadores que no tienen la nacionalidad mexicana y que laboran en nuestro país.

---

(18) Gran Diccionario Patria de la Lengua Española Ob.cit. -- pág. 731.

#### 1.4 DE SEGURO SOCIAL

La dicción seguro se deriva del latín securus, cuyo adjetivo denota libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

Esta palabra se relaciona con seguridad, la cual proviene del latín securitas - atis que significa calidad de seguro.

A su vez la expresión social tiene su origen en el término latino sociol que se refiere a la sociedad.

También se puede definir al Seguro Social como la institución de seguridad social, mediante la cual se tiende a garantizar, solidariamente organizados los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa, para atender los riesgos y contingencias a que esta expuesta la clase trabajadora.

Eduardo Carrasco Ruíz, dice al respecto que " el Seguro Social es el instrumento de la Seguridad Social mediante el --cual se busca garantizar a través de la solidaridad los esfuerzos del Estado y la población económicamente activa; evitando o disminuyendo los riesgos y contingencias sociales y de vida a que esta expuesta la población y los que de ella dependen, - para obtener el mayor bienestar social, biológico, económico y cultural posible en un orden de justicia social y dignidad humana ".

Al Seguro Social se le conoce con distintas denominaciones, tales como, seguro obrero, seguro económico y seguro social integral.

El régimen del Seguro Social en México, comprende varios tipos de seguros que ponen al trabajador a cubierto de riesgos subjetivos, como lo son: enfermedades, accidentes, invalidez, vejez, maternidad, viudez y cesantía.

Ahora bien por nuestra parte, entendemos que el Seguro Social es: el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional cuyo objeto es garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales indispensables para el bienestar individual y colectivo, es decir, de los trabajadores y sus familias. (19)

---

(19) Ver los artículos 2 y 4 de la Ley del Seguro Social.

## C A P I T U L O   I I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- 2.1 Mundiales
- 2.2 Nacionales Mediatos
- 2.3 Inmediatos.

## 2.1 MUNDIALES

Con relación a este tema , el autor Alfred Manes sostiene que " Después de la prehistoria del seguro, que se extiende por la antigüedad y la edad media, hay tres etapas en su formación ", y agrega que: " la verdadera historia del seguro se divide en tres grandes períodos: uno, que va de mediados del siglo XVI hasta fines del XVII, período en el que se crea la póliza del seguro; otro, que abarca el siglo XVIII, y la primera mitad del siglo XIX, en que se fundan las compañías aseguradoras; y el tercero, que es el período en que vivimos, al que podemos llamar la época de la explotación moderna en gran escala del seguro privado, a la vez que la del seguro social ". (20)

Aún cuando de los antecedentes de la Seguridad Social a través de la historia hay mucho de que hablar, únicamente me concretaré a citar algunos de los antecedentes que a mi juicio son los más relevantes.

Una de las principales formas de protección social que registra la historia, y tal vez, la más antigua, es la gens primitiva, pues en ella se adoptaron " fórmulas especializadas de protección, dado que la subsistencia individual y colectiva estaba perfectamente resuelta en la unidad natural del grupo " (21)

(20) De la Cueva Mario, "Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo " cuarta edición, editorial Porrúa S.A. México 1986. pág. 17

(21) Moles R.R. " Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica, Edit. Depalma, Buenos Aires, Argentina. 1962. pág. 9.

La función protectora se fue extendiendo, primero de la gens a la familia, y luego, a los grupos sociales y a la comunidad. Al extenderse la protección al ámbito social surge la -mutualidad primitiva.

Con apoyo en un espíritu de solidaridad fraternal y gremial se crearon asociaciones como los "hetairies" en Grecia y los "collegia" en Roma que perseguían fines religiosos y funerales, cuyos miembros, practicaban la ayuda mutua y tenían a su cargo el honroso entierro de sus miembros, y el socorro a las viudas y huérfanos.(21)

En la edad media se practicó el mutualismo por medio de cofradías y confraternidades, destacando en estas últimas las confraternidades de compañeros y oficiales.

En las formas de protección social antes mencionadas, -se amparaba a un reducido grupo de personas y las prestaciones que se les daban eran del todo raquíticas, sin embargo, es evidente que esta forma de protección social tuvo una gran trascendencia en el campo de la Seguridad Social por cuanto sirvió de base a otros sistemas más amplios como lo son el seguro privado y los seguros sociales, cuya fuente de inspiración fué --precisamente el mutualismo.

---

(21) Boletín Informativo de Seguridad Social, (BISS) enero-febrero-marzo-abril 1978 año I No. 1 y 2 editado por el --IMSS. "Las formas de protección social a través de la --historia". Artículo escrito por Javier Patiño Camarena.--pág. 10

Por esa época surge también la caridad o la asistencia privada, que no es otra cosa más que la benévola asistencia - prestada a los necesitados, que se inspiró en la forma de ayuda cristiana.

" la caridad es una virtud que muy pocos y sin constancia , ni método estan dispuestos a ejercitar. Prácticamente - se traduce en un acto sentimental, filantrópico o banal que queda a la absoluta voluntad del dador, es unilateral y esporádica, no responde a un sistema definido, el monto, la clase de beneficio y la elección del beneficiario son decididos por el donador, que ninguna obligación tiene de ayudar, ni derecho a exigir algo a cambio " (22)

Esta forma de protección social se consideró poco eficaz e inconveniente para combatir los estados de necesidad, - debido a que, por sus principios atenta la dignidad humana.

Así mismo la beneficencia, al igual que el mutualismo y la caridad, cobró impulso durante la edad media. Según opinión de Karl Schweinitz, la beneficencia consiste " en la ayuda prestada en dinero, especie o servicios, por una organización filantrópica o gubernamental, a las personas que por ca-

---

(22) Schweinitz Karl, " Inglaterra hacia la Seguridad Social" editorial Minerva, México 1945 pág. 9.

recer de recursos o ganar un salario insuficiente no pueden-  
cubrir las necesidades primordiales de la vida; y esta clase-  
de ayuda puede prestarse en forma de mantenimiento en una ins-  
titución como las llamadas casas de caridad, asilos, etc., o  
proveyendo de lo necesario a las personas necesitadas en sus  
propios domicilios ". (23)

Igualmente podemos citar como antecedente histórico de  
la Seguridad Social, a las instituciones comúnmente llamadas  
cajas de ahorro, que dan previsión diferida a quienes forman  
parte de ellas, ya que les proporcionan a las clases que las  
utilizan medios de vida para el mañana.

Las cajas de ahorro tienen un origen muy antiguo "la -  
mayoría fueron creadas en el siglo XVIII. En 1778 se institu-  
yó una caja en Hamburgo; poco después se establecieron otras  
en Berna y Ginebra. En Inglaterra se ensayó en 1798 una caja  
de ahorro para niños en Tottenham; en Edimburgo Escocia se --  
creó otra en 1813. La de Londres se abrió al público en 1816  
desde entonces se propagaron rápidamente por Europa. España  
siguió también ese movimiento con la iniciativa del Conde de  
Villacres, que en 1834 estableció una caja de ahorro en Jerez  
de la Frontera, a la que siguió en 1834 la fundada en Madrid  
por el Marqués de Pontejos". (24)

---

(23) Oviedo García Carlos. Ob. cit. pág. 667

(24) Idem.

El ahorro, como dice Carlos García Oviedo "es una especie de seguro sin relación directa con ningún riesgo determinado. Como todas las instituciones sociales, pueden organizarse de dos maneras: privada o públicamente. Son privadas aquellas las debidas a la iniciativa particular, dirigidas por los particulares y sostenidas con sus fondos. Públicas son las -- otras, las creadas y sostenidas por el Estado y las corporaciones públicas. Las primeras son servicios privados; las segundas, servicios públicos". (25)

"Durante el Renacimiento y como consecuencia del desarrollo que experimentaron las ciudades, la caridad y la beneficencia continuaron siendo el remedio obligado de que disponían -- los grupos marginados, al mismo tiempo que las asociaciones de ayuda mutua se siguieron desenvolviendo en las cofradías, guildas, y corporaciones".(26)

"De los sistemas de previsión tradicionales que desde la etapa gremial se desarrollaron por medio de Cofradías, Mutuas, Montepíos y más moderadamente, las cajas sindicales, podemos - citar por ejemplo los que existieron en el siglo XV en Valencia, España; ahí, " los carpinteros, albañiles, azulejeros, zapateros y otros oficios formaron cofradías que garantizaban -- una cierta previsión en caso de enfermedad o muerte del socio frecuentemente estas cofradías tenían su propio hospital, con servicios médicos y medicamentos gratis. En algunos casos se -

---

(25) Oviedo García Carlos Ob. cit. pág. 667

(26) BISS. Patiño Camarena Javier Ob. cit. pág. 13.

establecían ayudas económicas también hasta que el enfermo estaba en condiciones de ganarse el jornal". (27)

Posteriormente, se presentan en el panorama de la previsión social las Hermandades de Socorro General, éstas más especializadas que las formas anteriores, "establecieron una -- previsión laboral bastante completa, con prestaciones no sólo de enfermedad, vejez e invalidez sino también en muchos casos en favor de viudas y huérfanos". (28) A eso se debe, expresa Joaquín Verges, que en Madrid, por ejemplo, consta que un 80% de la clase obrera estaba protegida por las hermandades, hacia el año de 1800.

En España a principios de este siglo, en los diferentes ramos industriales era frecuente la existencia de mutuas, círculos obreros y otras asociaciones de trabajadores que constituían una verdadera red de previsión laboral; especialmente en cuanto a enfermedad.

Como antecedente de la seguridad social, tenemos también a la Asistencia Pública. Esta surge como una acción pública adoptada por el Estado al decidir asumir como un deber asistir a los indigentes.

Al implantarse la Asistencia Pública como forma de pro-

---

(27) Verges Joaquín Ob. cit. pág. 7

(28) Idem.

tección social, se pensó que por fin se había encontrado una forma general y eficaz para proporcionar auxilio, pero pronto se puso de manifiesto la insuficiencia de la asistencia pública, en virtud de que ésta limitaba su acción a personas que se encontraban en estado de indigencia o de pobreza extrema y marginaba su acción protectora a la fuerza activa y productiva de la población. Así, la clase útil y trabajadora quedaba privada de cualquier posible ayuda proveniente de la asistencia pública, a pesar de que la presencia del maquinismo y el desarrollo del industrialismo hacían de su medio de vida el más expuesto a los riesgos, por ello, los trabajadores se vieron obligados a buscar los mecanismos bajo los cuales estuvieron protegidos ellos y sus familias.

Por ejemplo a través de las mutuas los trabajadores españoles se protegían principalmente de las enfermedades, y mediante las Cajas de Jubilación y de Pensiones aseguraban su jubilación cuando sobrevenía alguna causa que les impedía seguir trabajando o porque su edad disminuía su fuerza de trabajo; así como la viudedad de sus mujeres.

El siglo XX se caracterizó "no sólo por la aparición de nuevos instrumentos previsionales de importancia, sino también, porque en él se dan las bases que determinaron la transformación de los métodos de amparo, originándose, primero, la Previsión Social, y más tarde los Seguros Sociales y la Seguridad Social". (29)

---

(29) BISS. Patiño Camarena Javier Ob. cit. pág. 14.

De lo anterior podemos deducir que cada una de las diversas formas de protección social que hemos visto, nació de la experiencia y con el propósito de superar las desventajas de su antecesora, además, de la necesidad de responder a un nuevo y propio estado de circunstancias.

La seguridad social se desarrolló a partir de que se -- considerara al riesgo como un fenómeno social, producto de las estructuras económicas y sociales del desarrollo capitalista -- que afecta el bienestar social, por situaciones tales como enfermedades, accidentes, maternidad, jubilación, y otras eventualidades que impiden al asalariado desempeñar su trabajo con la consecuente pérdida de su ingreso.

Aparentemente la idea de la Seguridad Social cobró fuerza con las acciones del Presidente Franklin D. Roosevelt y con la obra del economista inglés William Beveridge; pero hay algunos otros antecedentes mucho más remotos que demuestran que el pensamiento del hombre iba encaminado a buscar la Seguridad -- Social, sobre todo, de la clase trabajadora.

Entre esos antecedentes remotos podemos mencionar la -- Declaración Francesa de Derechos de 1793 que contenía tres deberes sociales: proporcionar trabajo a todos los hombres; subsistencia para todos los que no estuvieran en aptitud de trabajar y hacer efectiva la instrucción de todos los seres humanos estos derechos pertenecían en esencia a los derechos sociales, pero se deduce, concebían la idea de la Seguridad Social.

Otro ejemplo es el de Simón Bolívar, quien en un proyecto de constitución para Venezuela que presentó en el Congreso el 15 de febrero de 1819, incluyó el término Seguridad Social en un párrafo que decía: "El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política".

Si bien los alemanes fueron los que desarrollaron mejor la idea de la Seguridad Social y la plasmaron en sus seguros sociales; lo cierto es que en este siglo es donde adquirieron la idea actual los seguros sociales.

Siguiendo el desarrollo de las ideas relacionadas con las causas que dieron origen al nacimiento de los seguros sociales, podemos mencionar que "Por espacio de varios años, los trabajadores habían tenido que soportar el duro yugo de vivir en condiciones de angustiosa miseria y falta de protección. Es pues, el Seguro Social, un sistema que hace su incursión en el escenario de la historia gracias a la presión que sobre los gobiernos de entonces ejercen los desvalidos en su justa pretensión por modificar en la medida en que fuese necesario el orden de cosas establecido, y obtener nuevas formas de vida que estuvieran más acordes con el decoro y la dignidad inherentes a la persona humana". (30)

---

(30) Sierra López Miguel A. "Seguridad Social Para las Fuerzas Armadas" Tesis Profesional. Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México 1969, Pág. 36

A consecuencia del antagonismo que se dió entre los factores de la producción: capital y trabajo, surgió lo que se denominó "cuestión social". Desafortunadamente, los gobiernos de la época influenciados por los principios del liberalismo, asumieron, primero, una actitud contemplativa, acorde con los mandatos del sistema político imperante que en todo favorecía los intereses capitalistas.

Pero a pesar de todo eso, los días del liberalismo estaban contados, por que la clase trabajadora sigue su lucha -- por salir de la ignominia que había sufrido, y paulatinamente logra que el Estado se interese primero, por los problemas que le plantea, y posteriormente que dicte medidas para evitar los riesgos de trabajo, o atenuar sus estragos. Por ello se dice - que la seguridad social " se significó por ser el termómetro - de la política social ".

Como resultado de los pensamientos y hechos expuestos, surge el Seguro Social como enlace entre la Previsión Social y la Seguridad Social y "cuya historia se entremezcla con la del mutualismo, de la caridad, de la beneficencia y de la asistencia pública, ya que nació a consecuencia de que estas formas de protegibilidad dejaron prueba plena de su impotencia - para proteger al trabajador de los riesgos engendrados por el industrialismo" (31) el cual no siempre trajo aparejado el adelanto de los seguros sociales, pues, no obstante que Inglate--

---

(31) BISS. Patiño Camarena Javier Ob. cit. pág. 21.

rra es el país que más pronto y densamente se industrializó, no fue allí donde aparecieron los primeros seguros sociales obligatorios, sino que fué en Alemania.

Los seguros sociales en su concepción moderna, se originaron, como antes se dijo, en Alemania en el último cuarto del siglo pasado. "El anuncio de la institución de los seguros sociales se encuentra en el mensaje Imperial que con fecha 17 de noviembre de 1881 leyera ante el Reichstag Otto Von Bismarck, conocido con el sobrenombre de Canciller de Hierro o el Canciller Bismarck, quien en la parte conducente de su alocución expresa: "...hay un proyecto de ley sobre la seguridad de los -- trabajadores contra los accidentes del trabajo, en preparación El proyecto será completado por otro proyecto de ley, cuyo fin será organizar de una manera uniforme las Cajas de Socorro en caso de enfermedad. Pero también es cierto que la ancianidad o la invalidez han colocado a los obreros en circunstancias de - incapacidad para la ganancia diaria, y por ello tienen derecho a más solicitud y atención de la que hasta ahora les ha dispensado la sociedad..." (32)

En otra parte de ese trascendental discurso, afirmó: -- "...El Estado que puede reunir más dinero fácilmente, ese debe ser el que tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como derecho a recibir ayuda, cuando las fuerzas se agoten, y

(32) Martí Buffil Carlos "Tratado Comparado de Seguridad Social", Ministerio del Trabajo. Instituto Nacional de Previsión, Madrid 1951. págs. 54 y 55 Citado por Sierra López Miguel A. Ob. cit. págs. 43 y 44.

a pesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más...", -- agregando que "...Aunque se precisase mucho dinero para conseguir el contento 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..." (33)

Comentario aparte merecen estos dos últimos párrafos de Bismarck, en atención a que con toda nitidez reflejan los motivos que impulsaron al hábil político prusiano para acometer la empresa de crear los seguros sociales, que no nacen exclusivamente de la generosa disposición del gobernante, o del sentido aprecio que del problema social hace, sino de una actitud fundamentalmente política, que proponiéndose lograr el bienestar de los asalariados, terminaría por atraerlos al interés del Estado, alejándolos consecuentemente de las extremistas pretensiones del socialismo (34)

Así es como Otto Von Bismarck logra implantar, a la postre y por primera vez en la historia, su sistema de los seguros sociales obligatorios de carácter nacional, que en la época no sólo se traducen en serio adelanto para la solución del problema social, sino que engendran una nueva concepción del hombre, de la sociedad y del Estado. (35)

---

(33) "México y la Seguridad Social" tomo I, editado por el --- IMSS. México 1952 págs. 275 y 276. Citado por Sierra López Miguel A., Ob. cit. pág. 44

(34) Idem. pág. 45

(35) Idem. pág. 45.

Durante el gobierno de Bismarck, sus promesas se vuelven realidad; el 15 de junio de 1883 expide la ley que crea el Seguro Obligatorio de Enfermedades; el 6 de julio de 1884 promulga la Ley de Accidentes de Trabajo en las empresas; y el 23 de junio de 1889, completa el sistema de los seguros sociales, con la Ley del Seguro Social Obligatorio de Invalidez y Vejez.

A partir de entonces se implantaron disposiciones semejantes en Francia, Inglaterra, Italia y España adoptando la misma idea. En el presente siglo, la naciente institución fue acogida por un número cada vez mayor de naciones. Para 1911 el seguro de accidentes se había establecido en Austria, Bélgica, Dinamarca, Hungría, Japón, Holanda, Nueva Zelandia, Suecia, y algunas provincias de Australia y Canadá; el seguro de enfermedad en Luxemburgo y en Australia, Hungría e Italia; y finalmente, el de invalidez y vejez en Australia, Bélgica, Francia, e Italia. En el mismo año de 1911, Gran Bretaña introduce al régimen de seguros una importante adición, la cobertura del riesgo de cesantía involuntaria mediante el seguro contra el paro.

David Lloyd George personalmente observó el sistema de los seguros sociales de Alemania, por lo que consideró necesario el establecimiento de ellos en Inglaterra, cristalizando su idea el 16 de diciembre de 1911 al aprobarse la Ley que implanta el seguro social en la Gran Bretaña. Este ordenamiento contenía en su primera parte las normas del seguro contra las enfermedades, y en la segunda regulaba el seguro contra el paro forzoso, riesgo este no cubierto hasta entonces.

Al sostenimiento estaban obligados a contribuir los pa

trones, los obreros y el Estado. Los beneficios que se otorgaban consistían en subsidios semanales durante los períodos de enfermedad o falta de trabajo.

Desde ese tiempo Inglaterra ha sido un país que ha valido de modelo en lo que se refiere a los seguros sociales. Sobre todo debido a la notoriedad internacional que alcanzó el plan Beveridge, desarrollado por una comisión interdepartamental compuesta por representantes de once departamentos gubernamentales, cuyas atribuciones se relacionaban de alguna forma con los seguros sociales. Dicha comisión estaba presidida por William Henry Beveridge, única persona que no ostentaba ninguna representación oficial, pero que desde principios de siglo estaba vinculado con esa materia. A eso se debe que el plan de Seguridad Social llevó su nombre.

El plan Beveridge fue el que dió origen a la Ley del Seguro Social de Inglaterra; el cual se distinguió y sobresalió por comprender a todos los ciudadanos, tomando en cuenta sus diferentes formas de vida; ampara a toda clase de personas y de necesidades, sin establecer límite superior de ingresos. --

Clasificaba a la población en seis categorías, que son:

A) Empleados, que son aquellas personas cuya ocupación normal consiste en prestar sus servicios bajo contrato.

B) Trabajadores independientes de todas clases, como comerciantes, profesionistas, etc.

C) Amas de casa, esto es, mujeres que han contraído matrimonio y están en edad de trabajar.

D) Todas las personas que estando en edad de trabajar se encuentren desocupadas.

E) Quienes no han llegado a la edad de trabajar

F) Las personas que han rebasado la edad para el trabajo.

Las seis categorías de personas tenían derecho a recibir un amplio tratamiento médico, de rehabilitación y gastos funerarios. Se otorgaron pensiones de retiro a quienes rebasaban el límite de edad para el trabajo, y en cuanto a quienes no han llegado a la edad para trabajar, estableció un régimen de asignaciones por niño que pagaba el Tesoro Nacional. Estableció de manera amplia la forma de efectuar el pago de las prestaciones económicas como eran los beneficios por desempleo por invalidez, por retiro, así como las bases de cotización. Igualmente comprendió el Seguro de Accidentes de Trabajo.

En el presente siglo se implantó también el Seguro Social en diversos países de América, tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú y Uruguay. (36)

Sobresaliendo en esos países por su desarrollo e importancia, el Seguro Social de los Estados Unidos de Norteamérica país en el cual el gobierno federal dictó, a partir de 1932 numerosas disposiciones en materia de seguridad económica, las

---

(36) Apuntados por orden alfabético y no por el lugar que ocuparon en su orden al implantar el seguro social obligatorio.

que culminarón con la ley sobre seguridad social promulgada el 14 de agosto de 1935. Esta ley de alcance nacional y carácter-obligatorio, cubría los riesgos relativos a la vejez y al desempleo.

Así fue como la humanidad logró anotarse un triunfo, -- "convertir en previsible lo azaroso, en compensable lo fatal" (37)

La causa del posible daño era el riesgo que se corría y la realización del riesgo fue el siniestro. Con el tiempo -- tanto las personas como las cosas podfan asegurarse. El documento en el que constaban los términos de la obligación de aseguramiento se denominó póliza.

En efecto, a la postre aparecieron los seguros privados a través de los cuales se aseguraba, no sólo a las personas, - sino también a las cosas.

A decir del maestro Mario de la Cueva, las compañías -- aseguradoras florecieron protegidas por el liberalismo económico y político, de donde les viene el nombre de Seguro Privado, que era en verdad un negocio privado que estaba vedado al Estado, en un principio, aunque luego, el propio Estado fue el que se encargó de regular su función.

---

(37) Ramos Alvarez O.G. "Qué es la Seguridad Social" revista - mexicana del trabajo pág. 148, Citado por BISS. Patiño -- Camarena Javier. Ob. cit. pág. 22.

"Lo cierto es que el seguro representa un paso adelante en el camino de la mutualidad, una mejor organización y una seguridad mayor de que se cubrirá la necesidad. Su importancia - empero, pierde terreno ahí donde se ha extendido el seguro social, lo que significa que habrá de desaparecer, porque los -- trabajadores de ingresos altos encontrarán en él un camino para asegurar una vida futura mejor". (38)

## 2.2 NACIONALES MEDIATOS

Los antecedentes de la Seguridad Social en México, son muchos y variados, por ello, únicamente me ocupare de algunos de ellos, desde luego, los que más han sobresalido.

Para su desarrollo, los he dividido en dos partes mediatos e inmediatos. Los primeros comprenderán desde los antecedentes más remotos que se tiene conocimiento, hasta aquellos - que se dieron en el año de 1900; los segundos, desde ese entonces hasta el 9 de diciembre de 1942, es decir un día antes de que el Ejecutivo Federal enviara al Congreso la iniciativa de Ley del Seguro Social.

La Seguridad Social tiene en nuestro país antecedentes de honda raíz prehispánica. Tres pueblos mesoamericanos incor-

---

(38) De la Cueva Mario Ob. cit. pág. 18.

poraron dentro de su vida comunitaria diversas manifestaciones de lo que actualmente pertenece a la esfera de la Seguridad Social. Mexicas, Tecpanecas y Texcocanos se destacaron en su -- preocupación por amparar a diferentes grupos que, en razón de carencias derivadas de su actividad o bien por obra de la edad avanzada, quedaban desprotegidos, o incapacitados". (39) Las aportaciones de estos pueblos indígenas constituyen una noble herencia que a lo largo de su historia México ha sabido acrecentar.

Se dice, que "en la época anterior a la conquista de -- México todo lo que han descubierto los investigadores sobre es ta materia es la organización del calpulli, que de alguna mane ra protegía a sus miembros, y la existencia de ciertos hospita les para la atención de ancianos e impedidos incapaces de ser vir al Estado". (40)

Durante la época colonial, "Hernán Cortés promovió, me diante cédula real, en 1526, la asignación de pensiones como compensación de servicios prestados durante la conquista de Mé xico". (41)

Poco tiempo después, "las Leyes de Indias establecieron

(39) ISSSTE: En transformación con el México Moderno. Revista- publicada por el ISSSTE, México, Octubre de 1991 pág. 6.-

(40) Instituto Mexicano del Seguro Social, 1943-1983, Cuarenta años de Historia, editado por el IMSS. Jefatura de publi- caciones. México 1983. pág. 16.

(41) ISSSTE...Ob. cit. pág. 6.

algunas medidas que buscaban prevenir, en la Nueva España, los riesgos de trabajo que con más frecuencia afectaban a los in dios". (42)

Igualmente , "en las Leyes de Burgos, siglo XVI, se -- crearon débiles normas de protección a los indígenas de la Nueva España, otorgándoles el derecho de tenerlos en las mismas chozas, templos, tierras de cultivo y buen trato en el servicio, lo que desgraciadamente nunca ocurrió". (43)

Después de la llegada de los españoles y durante los primeros decenios de su presencia en México, resultan particularmente interesantes para el propósito de éste trabajo los experimentos de los misioneros, principalmente los franciscanos, los cuales en 1756 fundaron el hospital de los hermanos de la Orden de San Francisco, quienes intentaron la restauración entre los indígenas de un mundo presidido por el signo de la caridad y la cooperación entre todos los integrantes de la comunidad, dentro de la cual nunca faltará la protección para los miembros más necesitados.

"Este intento de crear sociedades prácticamente perfectas desde el punto de vista de la cooperación entre sus integrantes en tierras novohispanas, es similar al de algunos humanistas como Vasco de Quiroga, quienes llegaron a estas latitudes decididos a demostrar la posibilidad de llevar a la práctica

---

(42) ISSSTE... Ob. cit. pág. 6

(43) Tena Suck Rafael...Ob. cit. pág. 5.

tica las quimeras de los utopistas del Renacimiento. Sobre todo los hospitales-pueblos creados por "Tata Vasco" representan la constancia para las generaciones posteriores de cómo puede tener cabida en realidad las formas de vida sustentadas por la Solidaridad Social que otorga una protección efectiva ante las eventualidades de la existencia". (44)

La misma magna obra que se viene citando, dice que: --- Existieron durante la época virreinal, dentro de los pueblos - de indios, las llamadas "cajas de la comunidad" más relacionadas con la forma de operar de los seguros y que constitúan un fondo de ahorro utilizado para atender "a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la protección de ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos". (45)

Posiblemente el Monte Pío de Animas -hoy Nacional Monte de Piedad- es el ejemplo más representativo de la incipiente - seguridad social en México de la Colonia, cuya principal función era proporcionar auxilio y soporte económico en favor de gremios específicos, como lo era el de los pilotos de la Red Armada, que estaba al servicio de la Corona Española.

Los Montepíos en México, influyeron notablemente en la creación de las Sociedades Mutualistas y Unidades de Seguridad Social, como lo son la ayuda y la cooperación mutua de los pro

---

(44) "IMSS, 1943 - 1983, 40 años de historia". Ob. cit. pág.16

(45) Idem.

pios miembros. Tal es el caso de los Montepíos de viudas y pupillos, que funcionaban otorgando descuentos al sueldo del trabajador miembro de esa institución, para asegurar una determinada suma que permitía conceder subsidios a los familiares del asegurado.

Después, la guerra de Independencia de la Nueva España iniciada el 16 de septiembre de 1810, determinó un período de transformaciones y cristalizó las inquietudes sociales de esa época, mismas que culminaron con las leyes de protección de la clase trabajadora y sus familias. La lucha armada se inspiró - en los ideales del liberalismo identificados con el pensamiento de José María Morelos y Pavón, plasmado en el documento llamado "Sentimientos de la Nación" que presentó ante el Congreso Constituyente de Chilpancingo en 1814, en el que señaló: "Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso seran tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia e indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que modere sus costumbres y alivia la ignorancia, la rapiña y el hurto". (46)

En 1824, una vez consumada la Independencia, aparecen - disposiciones que confieren a la Hacienda Pública facultades - para aplicar descuentos a diversos núcleos de trabajadores, -- ello con el propósito de constituir un fondo de pensiones.

En ese tiempo la Constitución de 1824, previó la protección mediante pensiones del empleado público y comenzó a otor

---

(46) Tena Suck Rafael...Ob. cit. pág. 6

garse a los empleados civiles incapacitados una jubilación; es to representa el primer antecedente de la pensión por invali--dez. Con ello, el Estado demostró ser un promotor conciente de las prestaciones con las que hacia frente a las necesidades de la clase trabajadora.

Ante el Congreso Constituyente de 1856-1857, Ignacio Va llarta e Ignacio Ramírez, subrayaron la necesidad y conveniencia de promover la justicia social.

Durante el tiempo en que Benito Juárez fue presidente - de la República, "los rasgos distintivos de la Seguridad So--cial se encontraron casi exclusivamente en cuestiones de orden asistencial, como el sostenimiento de la Escuela de Ciegos, en 1871, para lo cual el régimen juarista cedió a la institución-- parte del exconvento de la Encarnación y el 15% del producto - de las loterías". (47)

Alrededor de los años 1900 y hasta antes de iniciarse la Revolución Mexicana, no se dieron en el ámbito legislativo-- cambios substanciales, siendo en realidad pocos los anteceden--tes que se conocen de los intentos formales y organizados de - protección a los trabajadores de México.

---

(47) ISSSTE...Ob. cit. pág. 7

### 2.3 NACIONALES INMEDIATOS

En realidad, las disposiciones legislativas precursoras de la Seguridad Social surgen en el primer decenio del presente siglo. Dos fueron las leyes que inicialmente se ocuparon -- del problema obrero, aunque en forma limitada ya que únicamente tocarón el aspecto de los riesgos profesionales.

El 30 de abril de 1904, en Toluca, José Vicente Villada expide la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de México, y el 9 de noviembre de 1906, en Nuevo León, su Gobernador Bernardo Reyes emite la Ley Sobre Accidentes de Trabajo para ese Estado.

La importancia de ambos cuerpos normativos radica en -- que por primera vez en el país se establece la obligación a -- los patrones -empresarios- de indemnizar a sus trabajadores -- por los accidentes de trabajo y por las enfermedades profesionales que sufrieran, incluyendo la muerte derivada del cumplimiento de sus labores.

Asimismo "también sentaron el principio conocido bajo el nombre de inversión de la prueba, en virtud del cual todo accidente se presumía motivado por el trabajo hasta en tanto -- no se probara lo contrario por el patrón". (48)

---

(48) Sierra López Miguel A. Ob. cit. págs. 67 y 68

Poco después, el 19 de febrero de 1907, se presentó al Ministerio de Fomento un proyecto de Ley Minera cuyo capítulo IX trataba "de las responsabilidades por accidentes mineros", las cuales se hacían recaer en el explotador de la mina. (49)

Los anhelos y aspiraciones populares que dieron cima al movimiento revolucionario de 1910, fueron las fuerzas mótricas que impulsaron la reforma legislativa que a la postre se produjo y que esta animada del más puro y acendrado espíritu social.

Debido a los exiguos salarios, los malos tratos, la duración prácticamente ilimitada de la jornada de trabajo, la falta de estabilidad en el empleo, la carencia total de prestaciones sociales, así como muchas otras causas de profundo malestar social, hicieron que los obreros oprimidos por la incipiente industria del país, se organizaran para reclamar juntos un trato más justo y más humano; así fue como surgieron el Club Liberal de Cananea, en la población del mismo nombre, y el Gran Círculo de Obreros Libres en Río Blanco, Veracruz cuyo Presidente y Secretario eran Rafael Moreno y Manuel Juárez, quienes fueron fusilados el 8 de enero de 1907, estallando con ello en México los trágicos sucesos de la llamada cuestión social. (50)

Se afirma que "la legislación sobre temas de previsión-

---

(49) Los signatarios de este documento eran E. Martínez Baca, J.L. Requena, Joaquín Ramos, Manuel Ortega Espinoza y Rodolfo Reyes, joven abogado hijo de Don Bernardo. Cita en "IMSS. 40 años de Historia" Ob. cit. pág. 17

(50) Sierra López Miguel A. Ob. cit. pág.65,66 y 67

laboral en general y de Seguridad Social en particular no apareció en México sino hasta el segundo decenio del siglo XX como consecuencia del movimiento revolucionario iniciado por Don Francisco I. Madero el 20 de noviembre de 1910 que desembocaría siete años más tarde en la promulgación de una nueva Constitución Política Nacional". (51)

Don Francisco I. Madero, en el año de 1911, siendo candidato a la presidencia de la República, incluyó en su programa el compromiso de "expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo".

Por ese entonces, el incipiente movimiento obrero se vio fortalecido con la fundación de la Casa del Obrero Mundial la cual se creó en el año de 1912.

En 1913, a la caída del gobierno de Madero, en su afán de legitimar un régimen insostenible, Victoriano Huerta presentó al congreso una propuesta de decreto que recogía inquietudes reales de la clase trabajadora, como lo era la fijación de salarios mínimos y la formación de juntas de conciliación, entre otras propuestas, sin embargo, nunca prospero el proyectado lo efímero del régimen huertista.

Durante el turbulento período que siguió, las diferentes fuerzas revolucionarias trataron de reglamentar, en medio

---

(51) "IMSS, 1943-1983, 40 Años de Historia" Ob. cit. pág. 17

de la inestabilidad reinante, las condiciones de los trabajado res, destacando las propuestas sobre Seguridad Social contenidas en el Plan de Guadalupe firmado el 26 de marzo de 1913, en la hacienda de ese nombre, del Estado de Coahuila.

Se debe hacer notar que de 1913 a 1915, en varias entidades de la República Mexicana, aparecieron los primeros ensayos sobre legislación social. Entre ellos podemos citar la Ley Sobre Accidentes de Trabajo de Coahuila, promulgada el 4 de -- enero de 1913; el decreto tutelar del Estado de Tamaulipas emi tido el 30 de julio de 1914; los decretos a través de los cua les se reglamentaron algunos aspectos de las relaciones obrero -patronales de Aguascalientes en el año de 1914.; el del Es-- tado de San Luis Potosí promulgado el 15 de septiembre de 1914 los de Jalisco de fecha 2 de septiembre de 1914; las leyes de Trabajo de Veracruz del día 19 de octubre de 1914 y la de Yuca tán del 11 de diciembre de 1915.

De las disposiciones legales antes señaladas, por su -- importancia, algunas merecen ser comentadas más ampliamente; - entre ellas, tenemos las siguientes:

La Ley del Trabajo de Manuel M. Dieguez, expedida en el Estado de Jalisco el 2 de septiembre de 1914, en la que se reglamentó el descanso dominical obligatorio, las vacaciones, la jornada de trabajo; a esa ley le siguió la de Manuel Aguirre Berlanga promulgada en el mismo Estado el 7 de octubre de 1914 que fue substituida por la del 28 de diciembre de 1915, las -- cuales se ocuparon de regular aspectos concernientes a la con tratación individual del trabajo y a la creación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como a la obligación de depo-

sitar cuando menos el 5 % del importe de sus salarios, para -- crear un servicio de mutualidad que sería reglamentado en cada Municipio por la junta respectiva.

Igualmente destaca la Ley de Cándido Aguilar, promulgada en Veracruz el 19 de octubre de 1914, la cual se ocupó de - la jornada de trabajo, del descanso semanal, del salario mínimo, de los tribunales del trabajo y de la obligación a cargo - de los patrones de proporcionar a los obreros enfermos y a los que resulten víctimas de algún accidente de trabajo, asisten--cia médica, medicinas, alimentos y el salario que tuvieren --- asignado por todo el tiempo que subsista la incapacidad, derechos que se extendían también a los obreros que hubieren celebrado contratos a destajo o a precio alzado. Como puede advertirse la ley de Cándido Aguilar rebasó lo propuesto por la -- teoría del riesgo profesional.

De suma trascendencia es, igualmente, la Ley del Trabajo expedida el 11 de diciembre de 1915 por el General Salvador Alvarado para el Estado de Yucatán. Esta ley reglamentó el contrato individual de trabajo estableciendo el salario mínimo, - la jornada de trabajo, medidas protectoras de las mujeres y de los menores, indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades de trabajo; asimismo reguló la huelga y el paro, reconoció y apoyó a la asociación profesional, promovió los convenios industriales que normaban las relaciones entre el patrón y sus obreros, y creó un sistema completo de vigilancia, aplicación y desarrollo de los mandatos legales a través de las autoridades del trabajo que se integraban por las Juntas de Conciliación, el Tribunal de Arbitraje y el Departamento de Trabajo. En materia de Previsión Social, dicha ley en su artículo - 135 dispuso "El Estado organizará una sociedad mutualista en -

beneficio de los trabajadores y en virtud de la cual todo obrero depositando unos cuantos centavos de su salario podrá ponerse a cubierto para la vejez y en el caso de muerte, sus deudos no quedarán en la miseria", y en el precepto 136, ordenó: "Esta sociedad amparará a todos los trabajadores del Estado constituyendo la institución de seguros más factible y benéfica -- que pueda concebir". (52)

En los dos numerales transcritos con antelación se puede observar la regulación en materia de previsión social.

En el mismo año de 1915, "Venustiano Carranza, expidió en Veracruz, una ley reguladora del contrato de trabajo, elaborada por Rafael Zubaran Capmany, la cual hacía referencia entre otros temas a las medidas de higiene y seguridad que debían cumplirse obligatoriamente en los centros de labor". (53)

Posteriormente, "por decreto del 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza ordenó que se realizaran las elecciones de diputados para formar un Congreso Constituyente, el cual se instalaría en la Ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de ese año. El artículo undécimo de dicho decreto se refería a que el Presidente de la República presentaría el proyec-

---

(52) Transcripción de la Ley del Trabajo del Edo. de Yucatán.- decreto 392 Mérida Yucatán 1916 Contenida en "Orígenes y evolución de la Seguridad Social en México". Gustavo Sánchez Vargas. edición UNAM. cuadernos de sociología, México 1963 págs. 27 y 28 Citado por Sierra López Miguel A. - Ob. cit. pág. 73.

(53) Ver "IMSS 1943-1983, 40 años de Historia" Ob. cit. pág. 17

to de reformas constitucionales para tenerlo en cuenta durante las discusiones, y así mismo pronunciaría un discurso explicativo de la conveniencia de tales propuestas..." (54)

De ese modo, Venustiano Carranza, a través del Constituyente de 1917, consigue plasmar con auténtica fuerza de ley máxima, el cúmulo de inquietudes que en la efervescencia de los años de lucha pugnaban por afianzarse. Así pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, en su artículo 123 dió contenido sustantivo y garantía jurídica a los aspectos sociales del trabajo, y fue México, la primera nación que otorgó rango constitucional a los derechos de los trabajadores.

La Constitución de 1917, en el título VI denominado "Del trabajo y de la previsión social", en la fracción XXIX del citado artículo 123 consagró el siguiente texto: "Se consideran de utilidad social el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesantía 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".

Con apoyo en el precepto constitucional antes transcrito, que facultaba a los Estados para legislar en materia de trabajo y previsión social, se promulgaron en varias Entidades

---

(54) Ver "IMSS 1943-1983, 40 años de Historia" Ob.cit. pág. 17

de la República diversas leyes que incluyeron disposiciones -- sobre seguros populares, sin embargo, todas las reglamentaciones que al respecto se emitieron, fueron ineficaces para promover el desarrollo y consolidación de los seguros, ya que en -- ellos no hubo una interpretación homogénea del texto constitucional.

Asimismo se inspiraron en el precepto relativo de la -- Constitución varios proyectos de ley tendientes a establecer-- el sistema de seguros sociales obligatorios. Entre esas pro-- puestas de ley merecen destacarse las que a continuación men-- ciono, apoyandome para ello en las ideas y comentarios expresados en la magna obra publicada por el Instituto Mexicano - del Seguro Social, con motivo de sus primeros 40 años de exis-- tencia, así como en la denominada Seguridad Social para las - Fuerzas Armadas del Licenciado Miguel A. Sierra López, exfun-- cionario del propio Instituto.

El proyecto de Ley del Seguro Obrero de fecha 19 de di-- ciembre de 1921, hecho por iniciativa del entonces Presidente de la República, General Alvaro Obregón, fue el primer intento firme que se hacía en México para implantar los seguros socia-- les, y para federalizar su legislación.(55)

En este proyecto se proponía la creación de un impuesto a cargo de los patrones que no excedería del diez por ciento adicional sobre todos los pagos que se hicieran en la Repúbli

---

(55) Aunque no se promulgo dicho proyecto, sí despertó interés por el establecimiento de la noble institución que se pro-- puso.

ca por concepto de paga de salarios, para constituir la reserva del Estado que permitiera proporcionar a los trabajadores - indemnizaciones por accidentes del trabajo, jubilaciones por vejez y seguros de vida, según lo preceptuaban los artículos 4o y 5o y siguientes del proyecto en cuestión.

La Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, promulgada el 12 de agosto de 1925, (56) y modificada por la Ley del 9 de -- junio de 1926, es un paso más de la Seguridad Social en México de acuerdo con ella, los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Federales, quedaban asegurados, y adquirirían derecho a prestaciones diferidas que les eran satisfechas con cargo a un fondo creado mediante el descuento forzoso sobre - los sueldos.

También debemos mencionar la creación del Seguro Federal del Maestro, creado por decreto del 13 de noviembre de -- 1928, y que establecía la constitución de una mutualidad con el fin de auxiliar a los familiares de los maestros que fallecieran por la causa que fuera.

En el mismo año de 1928, antes de concluir el gobierno del General Plutarco Elías Calles, se preparó un proyecto de - Código Federal del Trabajo, que incluía un capítulo de seguros sociales, en el que se establecía el seguro social en toda la

---

(56) Esa ley representa el antecedente inmediato del ISSSTE.

República; comprendía riesgos profesionales y no profesionales de enfermedades y accidentes cualquiera que fuere su origen, de invalidez, las jubilaciones, la muerte, la falta involuntaria del trabajo y las necesidades familiares por maternidad, enfermedades, muerte, viudez, y orfandad; los asegurados serían, según el proyecto, los propios trabajadores, ellos y sus familiares beneficiarios gozarían de las indemnizaciones y beneficios establecidos en las leyes reglamentarias; establecía también la aportación tripartita: del Estado, de los patrones y de los trabajadores, salvo la destinada a cubrir riesgos profesionales que era por cuenta exclusiva de los patrones. En el proyecto del Código Laboral que se comenta se instituyó que la organización y administración del seguro social, quedaría encomendada a un organismo llamado Instituto Nacional del Seguro Social, con domicilio en la Ciudad de México, pero con establecimientos en por lo menos uno en cada capital de los Estados y Territorios; su administración estaría a cargo de un Consejo Directivo Tripartito, formado con representantes del Estado, de los patrones y de los trabajadores y se establecería un Consejo de Vigilancia constituido también en forma tripartita; -- sus recursos se integrarían con las cuotas obrero-patronales, la aportación estatal, las multas impuestas por violación a la ley y con los fondos provenientes de donaciones y legados comprendía el seguro social potestativo para los pequeños agricultores, pequeños patrones, artesanos y en general, para todos aquellos que, sin ser asalariados, vivieran principalmente del producto de su trabajo, con la condición de que este no fuera mayor de cuatro mil pesos anuales; para resolver los conflictos se crearían tribunales especiales con igual número de representantes de los patrones y los trabajadores y presididos por un representante del Estado.

"Por todas esas características, es evidente que, de haberse transformado el proyecto a través de los conductos legislativos, en normas jurídicas, se habría anticipado la implantación del seguro social para beneficio de las clases trabajadoras del país. Sin embargo, se interpusieron circunstancias políticas que lo demoraron". (57)

Otro aspecto importante que no debemos pasar por alto, es la propuesta de reforma a la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, promovida en 1929 por el entonces presidente de la República, Licenciado Emilio Portes-Gil. Aprobada por el Congreso, dicha reforma se publicó en el Diario Oficial el día 6 de septiembre de 1929, quedando redactado de la siguiente forma: " SE CONSIDERA DE UTILIDAD PUBLICA LA EXPEDICION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y ELLA COMPRENDERA - SEGUROS DE INVALIDEZ, DE VIDA, DE CESACION INVOLUNTARIA DEL - TRABAJO, DE ENFERMEDADES Y ACCIDENTES Y OTRAS CON FINES ANALOGOS ".

Con dicha reforma se establece el seguro social de manera obligatoria y es reconocido como una institución de utilidad pública, por lo que resulta de primordial importancia la expedición de la ley correspondiente; pero además, se reservó al Congreso de la Unión la facultad para legislar en esta materia, de acuerdo con la modificación a la fracción X del artículo 73 de la Constitución, publicada también el 6 de septiembre de 1929.

---

(57) Sánchez Vargas Gustavo, "Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México". Cuadernos de Sociología, editado por la UNAM, México 1963, pág. 57 y 58

Posteriormente, se expidió la Ley Federal del Trabajo - del 18 de agosto de 1931 y el decreto del 27 de enero de 1932 que otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para la expedición de la Ley del Seguro Social Obligatorio.

En 1934, el General Abelardo L. Rodríguez, presidente - de la República, ordenó la creación de una comisión que fue designada por la Oficina de Previsión Social del Departamento de Trabajo, para que formulara un proyecto de Ley del Seguro Social. En el proyecto elaborado se proponía la creación de un - organismo de previsión único, denominado Instituto de Previsión Social; su proyección era de seguro nacional y comprendía a todos los trabajadores de la industria, la agricultura y el comercio; cubría los riesgos de accidentes y enfermedades de - trabajo, enfermedades generales, maternidad, vejez e invalidez; el riesgo de cesantía sería atendido mediante medidas que lo evitaran o atenuaran como agencias de colocaciones, orientación o reeducación profesional, así como por la organización, fomento y subvenciones para obras públicas y empresas de utilidad social; prevía además el seguro facultativo para dar oportunidad de acogerse a él a los ejidatarios y pequeños comerciantes; el Instituto sería autónomo, con personalidad jurídica propia, con funciones y vigilancia determinados en la ley; estaría integrado por representantes del Estado, de los patronos y de los trabajadores; la cuota o prima para cubrir el seguro de los diversos riesgos, sería uniforme y fijada en relación con el salario de los asegurados y con aportación tripartita; contemplaba como prestaciones económicas los subsidios, las pensiones y las indemnizaciones globales únicas; las prestaciones en especie serían médico, quirúrgicas, farmacéuticas, hospitalarias, aparatos de prótesis y ortopedia y reeducación profesional.

"Todos los estudios y proyectos anteriores ponían de manifiesto el interés de las autoridades mexicanas por crear un seguro social en el país". (58) por ello en el año de 1935 el General Lázaro Cárdenas del Río, en su carácter de jefe de la Nación y convencido de la necesidad de implantar una legislación al respecto, envió al Congreso Federal un nuevo proyecto de Ley del Seguro Social, el cual comprendería a trabajadores asalariados de la ciudad y del campo, y a otros trabajadores con ingresos no superiores a un máximo establecido por el Reglamento de la Ley; cubría los mismos riesgos que los anteriores proyectos y establecía el seguro facultativo; fijaba la aportación tripartita; incluía prestaciones económicas y en especie; sus organos directivos serían la Asamblea General, integrada en forma tripartita, un Consejo Director como organo administrador, un Presidente con funciones ejecutivas y una Comisión de Vigilancia para inspeccionar y controlar el funcionamiento de la Institución; para dirimir las controversias entre ese organismo y los asegurados o los patrones, con motivo de la aplicación de la ley, establecería un procedimiento especial que se ventilaría en Comisiones Arbitrales designadas para ese fin. A este proyecto siguieron otros durante la gestión del General Cárdenas, pero ninguno de ellos se aprobó, el último que envió al Congreso el 27 de diciembre de 1938, le fue devuelto sin discutirse, porque carecía de un fundamento actual.

El 1o. de enero de 1936 se da otro aspecto más de la Seguridad Social, al expedirse la Ley del Seguro de Vida Militar con el cual se protegía a los familiares, esposa(o) e hijos -

---

(58) "IMSS 1943-1983, 40 Años de Historia" Ob. cit. pág. 20.

de los miembros del ejercito, una vez que estos fallecían.

Así pues, el 1o. de diciembre de 1940 al ascenso a la presidencia del General Manuel Avila Camacho, en el mensaje -- que dirigió a la Nación, expresó su deseo de promover el estudio para la realización de las leyes de Seguridad Social para todos los mexicanos en las horas de la adversidad, en la orfanidad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, etc. El primer paso que dio el mandataario para establecer el seguro social en México, consistió en -- crear, a principios de 1941, el Departamento de Seguros Sociales dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al que le confirió el estudio de proyectos relacionados "con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y -- accidentes, de acuerdo con lo ordenado por la fracción XXIX -- del artículo 123 Constitucional; recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los -- trabajos antes indicados; y vigilancia del cumplimiento de -- las normas legales del seguro social". (59)

El Departamento mencionado formuló el anteproyecto de ley , que reiteraba la denominación del Instituto Nacional de Seguros Sociales, que incluía un seguro por muerte y en general, procuraba dar mayor amplitud y precisión a los principios y procedimientos del Seguro Social, sin embargo, este proyecto tampoco fructificó.

---

(59) Sánchez Vargas Gustavo, Ob. cit. pág. 79

Por tal motivo el General Manuel Avila Camacho, dispuso como segunda medida, emitir un decreto el 2 de junio de 1941 que fue publicado en el Diario Oficial del 18 de ese mes y año por lo cual se creó una Comisión Técnica cuya misión era dedicarse a elaborar un proyecto de Ley de Seguros Sociales, basándose para ello en el anteproyecto precedente, redactado por la Secretaría del Trabajo.

La Comisión de referencia quedó integrada por cinco representantes del Estado, uno por cada una de las Secretarías - de Trabajo y Previsión Social, Economía Nacional, Asistencia - Pública, Hacienda y Crédito Público y uno por el Departamento de Salubridad Pública, así como por siete representantes de agrupaciones obreras y otros tantos de organizaciones patronales. Su función sería hasta que el Congreso de la Unión expidiera la Ley de Seguros Sociales.

En la preparación del proyecto de ley, "se pudo contar también con la colaboración de dos distinguidos expertos extranjeros: el Vicepresidente de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), Paul A. Tixier y por sugerencia suya, el matemático Checoslovaco Emilio Shoebaum, distinguido técnico que había intervenido en la composición de varias legislaciones europeas y latinoamericanas sobre seguros sociales...", -- (60) quienes después de su participación emitieron una opinión favorable.

---

(60) "IMSS 1943-1983, 40 Años de Historia" Ob. cit. pág. 27

## **C A P I T U L O   I I I**

### **NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL**

- 3.1 Principales Fuentes Formales**
- 3.2 Nacimiento del Seguro Social**
- 3.3 El Seguro Social Como Organismo Descentralizado**
- 3.4 El Seguro Social Como Instrumento Básico de la Seguridad Social.**
- 3.5 Los Diversos Seguros que Comprende**
- 3.6 Los Sujetos Protegidos**
- 3.7 Las Prestaciones que Otorga.**

Por fin el 3 de julio de 1942, luego de un año de labor la Comisión Técnica había terminado el proyecto de Ley del Seguro Social que tenía encomendado y lo sometió en esa fecha a la consideración del Presidente de la República, quien a su vez, el 10 de diciembre de 1942, envió la iniciativa de Ley al Congreso de la Unión para su estudio, siendo aprobada el día 23 por los diputados y el 29 por los senadores, para posteriormente convertirse en ley, mediante decreto de fecha 31 de diciembre de 1942, que fue publicado en el Diario Oficial el 19 de enero de 1943.

### 3.1 PRINCIPALES FUENTES FORMALES

Iniciaremos esta parte haciendo algunas consideraciones en torno al término fuente.

La palabra "fuente" tiene su origen en el vocablo latino fons - fontis, que significa manantial de agua que brota de la tierra.

Desde el punto de vista jurídico, dice Claudio Du Pasquier, la fuente "es buscar el punto de partida del cual ella sale de las profundidades de la vida social para aparecer en la superficie del derecho". (61)

En strictu-sensu, podemos afirmar que: "la fuente significa todo el conjunto de hechos o ideas, de las cuales el derecho ha tomado inspiración; son las diferentes maneras como se establecen las reglas jurídicas". (62)

Por nuestra parte entendemos que la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, estriba en el conjunto de normas jurídicas vigentes que deben observar las personas a quienes se dirigen, pues su fuerza de vigencia las hace obligatorias.

(61) Du Pasquier Claudio "Introducción a la Teoría General y a la Filosofía" Ob. cit. pág. 56

(62) Flores Gómez González Fernando "Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil" editorial Porrúa S.A. primera edición, México 1973, pág. 240

Desde luego en términos jurídicos "la palabra fuente -- tiene tres acepciones que debemos distinguir. Se habla de fuentes formales cuando se hace alusión al conjunto de procesos o modos por medio de los cuales se exterioriza y concreta la norma jurídica; de fuentes reales, cuando se hace referencia a -- los factores y elementos que determinan el contenido de dichas normas; y por último, de fuentes históricas, cuando se mencionan los documentos o escritos antiguos que encierran el texto de una norma o conjunto de leyes". (63)

Sin embargo, en esta parte, sólo nos referiremos a las fuentes formales del seguro social y a las que se vinculan con el derecho positivo de la seguridad social.

Las diversas fuentes de las que me ocupare son: la Constitución; la Ley del Seguro Social; los Reglamentos de la Ley del Seguro Social; Los Acuerdos del Consejo Técnico; las Resoluciones del Instituto en materia de inconformidades; los Laudos de la Junta Fedral de Conciliación y Arbitraje; las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación; las Ejecutorias y - Tesis Jurisprudenciales de los Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; así como de los Acuerdos Internacionales.

Cabe hacer notar que las dos primeras fuentes formales que se citaron, es decir, la Constitución y la Ley del Seguro

---

(63) García Maynes Eduardo "Introducción al Estudio del Derecho" editorial porrúa, S.A. México 1944 pág. 50

Social, son anteriores a la existencia del Seguro Social, y -- las demás, son posteriores a su nacimiento.

Ahora, comentaremos en el mismo orden apuntado cada una de las fuentes formales mencionadas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 123 fracción XXIX consagra que: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de 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". Este es el precepto fundamental que dio origen al Seguro Social en México.

Pero lo cierto es que la Ley del Seguro Social, no sólo es la principal fuente formal del Instituto Mexicano del Seguro Social, sino que es además la fuente más importante del derecho de la Seguridad Social, por ser ella precisamente, la Ley Reglamentaria de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, y porque con ella se creó el I.M.S.S., como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, y lo instituyó como el instrumento principal de la Seguridad Social; independientemente de que le dio el carácter de Organismo Fiscal Autónomo.

Ahora bien, la Ley del Seguro Social, al igual que todo ordenamiento jurídico, tiene dos caracteres, uno formal y otro material.

El carácter formal es el proceso legislativo establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución General de la República, es decir, la iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación de las Leyes; y lo preceptuado por los artículos 3o. y 4o. del Código Civil Federal que establecen las reglas sobre la iniciación de la vigencia de las leyes.

Su segundo carácter, o sea, el material, lo constituye su obligatoriedad, pues esta provista de coercitividad ya que la observancia de sus disposiciones es general en toda la República en la forma y términos que la misma establece. (64) Por sus efectos es general también, ya que su aplicación es para todos los casos cuyas situaciones esten previstas en ella, para su aplicación; y por su carácter abstracto, en virtud de que fija una situación jurídica para todos los supuestos que puedan presentarse y llenen determinadas condiciones señaladas de antemano por el legislador; además es una ley Federal por haber sido expedida por el Congreso de la Unión, y por lo tanto obligatoria en toda la República.

Los reglamentos de la Ley del Seguro Social, que son expedidos por el presidente de la República, desde el punto de vista material, tienen el carácter de ley y por lo tanto, como fuentes formales de Derecho Positivo de la Seguridad Social, son de la misma jerarquía e importancia que la ley, aún cuando no sean dados por el poder Legislativo, sino por el Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con las facultades extraordinarias que le confiere la Constitución en el artículo 89 fracción I,

(64) "Ley del Seguro Social" IMSS, Ob. cit. Artículo 1o.

al establecer: "Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes: I.- Promulgar y ejecutar las leyes que ex pida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Entre esos Reglamentos podemos citar a los de organización interna del Instituto Mexicano del Seguro Social; a los relativos a la afiliación de patrones y trabajadores; al que establece el procedimiento de inconformidad; y el de guarderías, entre otros.

Los Reglamentos que cito a continuación, no son los únicos, pero tal vez, sí los más importantes.

El Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales -- del IMSS. Publicado en el Diario Oficial el 26 de julio de --- 1967.

El Reglamento de la Asamblea General del IMSS. Publicado en el Diario Oficial del día 8 de agosto de 1974.

El Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la Afiliación de Patrones y Trabajadores, cuya publica---ción se hizo el 2 de septiembre de 1950 en el Diario Oficial.

El Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos, que se publicó en el Diario Oficial del 28 de junio de 1960.

El Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo, publicado en el mismo diario con fecha 18 de agosto de 1960.

El Reglamento para la Incorporación Voluntaria del Régimen Obligatorio del Seguro Social de los Trabajadores Domésticos, cuya publicación fue el día 28 de agosto de 1973.

El Reglamento del artículo 274 de la Ley del Seguro Social, publicado en el Diario Oficial de fecha 17 de noviembre de 1950, reformado por decreto del 3 de agosto de 1979, que es establece el procedimiento de inconformidad para impugnar cualquier acto definitivo del Instituto, tanto por los patrones, - como por los asegurados y demás sujetos obligados.

El Reglamento de los Servicios de Guardería para Hijos de Aseguradas que se publico en el Diario Oficial del día 13 - de julio de 1981. (65)

Los Acuerdos del Consejo Técnico del IMSS, organo que por disposición del artículo 252 de la Ley del Seguro Social, es el representante legal y el administrador del Instituto, -- constituyen una fuente formal muy importante, por lo que es ne cesario hacer un breve estudio en relación a su naturaleza ju rídica, clasificación, contenido, objeto, características esen ciales, legalidad y criterios sustentados por el propio Cuerpo Colegiado que los emite.

En cuanto a su naturaleza jurídica conviene establecer que los Acuerdos del Consejo Técnico son actos de carácter ad ministrativo, que emanan de un organo que por mandato de la -- Ley esta dotado de esa naturaleza. Empero únicamente, me refiero a los Acuerdos que por constituir actos jurídicos, producen efectos normativos tendientes a regular, en algunos casos, ac-

---

(65) "Leyes, reglamentos, decretos e instructivos del IMSS" edi tado por el Departamento de Publicaciones del IMSS. Im-- preso en los talleres de Lito Juventud, S.A. México 1982 los datos y fechas se tomaron del índice de la obra.

tos internos del Instituto; en otros, actos externos, esto es, actos de los particulares frente al Instituto Mexicano del Seguro Social o viceversa; y en otros más, actos mixtos, es decir, los que conciernen tanto al Instituto como a los particulares.

Pero dichos acuerdos además de regular los actos antes enunciados, "pueden revestir diversas características según -- sea su ámbito de aplicación, exigibilidad, duración, contenido y sujetos a quienes se dirigen". (66)

En la misma obra referida, dice su autor que "ante esta diversidad de acuerdos, efectos que producen y características que revisten, se impone una clasificación de los mismos que, -- aún cuando no se ajuste a los cánones estrictos del Derecho, facilitará su estudio en cuanto a su contenido, objeto, características esenciales, legalidad de los mismos y criterio sustentado en cada caso por el Consejo Técnico que los emite".

La clasificación de los Acuerdos del Consejo Técnico, - según criterio de Uristia Doria es la siguiente: Por su ámbito de aplicación, los divide en internos, externos y mixtos. Los internos, son aquellos cuyo contenido y objeto esta dirigido a regular actos del Instituto. Los externos, a regular actos de los particulares frente al I.M.S.S., o de éste ante aquellos. Los mixtos a regular actos que conciernen tanto al Instituto -

(66) Uristia Doria Manuel "Fuentes Formales del Derecho Positivo de la Seguridad Social" artículo escrito en el boletín informativo de Seguridad Social (enero a abril de 1978) - Año I num. 1 y 2, editado por el IMSS. Pág. 50

como a los particulares.

Atendiendo a su exigibilidad, los clasifica en obligatorios y declarativos. Los obligatorios, son los que contienen - disposiciones normativas de carácter general, con objeto de -- provocar en las personas a quienes se dirigen, una determinada conducta. Los declarativos, son los que se limitan a fijar o - reconocer hechos o actos jurídicos, cuyo contenido y objeto se traducen en un deber general de respeto; sin embargo, en oca- siones sirven de base para la expedición de otros que sí son obligatorios.

Según su duración los cataloga en permanentes y transi- torios. Los primeros son aquellos cuyo contenido y objeto se - continúan en el tiempo, en tanto que el Consejo Técnico no los revoque o modifique, como consecuencia de haber variado su cri- terio en relación con los actos que regulan. Los segundos son aquellos cuyo contenido y objeto, se agotan en el momento en - que éstos se realizan.

Por su contenido los divide en constitutivos, instrumen- tales e interpretativos. Son constitutivos los que crean re- reglas jurídicas complementarias con el objeto de resolver cual- quier controversia o situación jurídica que se plantea al Ins- tituto y que no esté prevista por la ley o sus reglamentos. Los instrumentales son los que establecen reglas de procedi- miento de carácter interno o externo, que tienen por objeto- ajustar a ellas las funciones de las diversas dependencias del IMSS, o bien, las actividades de los particulares frente al- propio Instituto. Interpretativas son aquellas cuyo contenido-

y objeto es fijar el espíritu, significado o alcance que debe darse a tal o cual disposición de la Ley del Seguro Social, de sus Reglamentos, Instructivos, Circulares, Formularios, etc.

En razón de los sujetos a quienes se dirigen son generales y particulares. Los generales son aquellos que su contenido y objeto tienden a regular, satisfacer o proteger intereses de carácter colectivo relacionados con la Seguridad Social; y particulares los que limitan su contenido y objeto a casos concretos. Hasta aquí concluye el punto relativo a los Acuerdos del Consejo Técnico del IMSS.

Las resoluciones del Instituto en materia de Inconformidades; los laudos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, son igualmente, fuentes formales del Derecho positivo de la - Seguridad Social, toda vez que producen normas jurídicas individualizadas como consecuencia de otras normas de mayor jerarquía y generalidad, tales como la Ley del Seguro Social, sus Reglamentos o Acuerdos del Consejo Técnico del Instituto, en el primer caso; la Ley Federal del Trabajo en el segundo sus- puesto; y el Código Fiscal de la Federación en el tercer caso al respecto caba hacer la aclaración de que los Laudos de la Junta y las Sentencias del Tribunal Fiscal, sólo adquieren el carácter de fuentes formales cuando se refieren o tienen con- ex- ce- pción con el régimen del Seguro Social, es decir, cuando el - Instituto es parte en la controversia que se plantee, ya sea en su carácter de Sujeto Asegurador en la primera situación o de Organismo Fiscal Autónomo en el segundo caso.

Las ejecutorias y tesis jurisprudenciales de los Tribunales Colegiados de Circuito y de la Suprema Corte de Justicia también son fuentes formales del Derecho positivo de la Seguridad Social, ya que, según la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, dispone en sus artículos 192 y 193 que las ejecutorias que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno, constituyen jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias ininterrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que lo integran, en el primer caso, y por lo menos por cuatro ministros de los cinco que integran las salas, en el segundo respectivamente; y siempre y cuando dichas ejecutorias y tesis jurisprudenciales se refieran a la interpretación de las leyes Federales, como lo es la Ley del Seguro Social que tiene ese carácter.

Por último, tenemos que los Acuerdos Internacionales -- son de igual manera fuentes formales del Derecho Positivo de la Seguridad social, los cuales se manifiestan a través de un Tratado o de un Convenio Internacional. En México este tipo de instrumentos jurídicos ha contribuido significativamente al enriquecimiento del Derecho Positivo de la Seguridad Social mexicana, ya que son el resultado de minuciosos estudios respecto de los sistemas adoptados en la materia por los diversos Organismos e Instituciones Internacionales de Seguridad Social.

De acuerdo con la fracción X del artículo 89 de la constitución, el presidente de la República tiene facultades para celebrar tratados con las potencias extranjeras, entendiéndose también con los Organismos e Instituciones Internacionales, so

metiendolos a la ratificación del Congreso Federal; y la fracción I del precepto 76 de la misma Constitución establece entre las facultades exclusivas del Senado, la de aprobar los -- tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

Empero, conforme a los artículos 2° en relación con el 28 fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el titular del Poder Ejecutivo de la Unión encomienda a la Secretaría de Relaciones Exteriores, la conducción de la política exterior y faculta al secretario de ese ramo para que intervenga en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones internacionales en los que el país sea parte.

En materia de Seguridad Social, por Acuerdo Presidencial de fecha 23 de marzo de 1960, (67) el Director General -- del Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene la representación de México tanto en las relaciones nacionales como Internacionales.

### 3.2 NACIMIENTO DEL SEGURO SOCIAL

La fracción XXIX del inciso A del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana originalmente decía: "Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de segu-

---

(67) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 25 de marzo de 1960.

ros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el gobierno federal como el de cada Estado deben fomentar la organización de instituciones de esta índole, para difundir e inculcar la previsión popular".

"Evidentemente que esa disposición sólo imponía a los gobiernos federales y estatales una débil e ilusoria obligación limitada al fomento de ese tipo de organismos y ninguna obligación a los particulares".(68) Hasta ese entonces no existía fundamento Constitucional para que surgiera en el país el Seguro Social.

Posteriormente, por iniciativa del Presidente de la República, Lic. Emilio Portes Gil, se aprobó por el Congreso de la Unión la reforma a la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, (69) para quedar de la siguiente manera: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprendera seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".

Aún cuando para algunos estudiosos de la materia como lo es el maestro Juan Antonio Peralta, la importancia de la reforma aludida estriba no en la posibilidad de expedición de la Ley del Seguro Social, sino en el hecho de que la facultad de

---

(68)Peralta V. Juan Antonio "Notas de su Cátedra de Seguridad-Social". Curso 1976-1977, Escuela Libre de Derecho. Pág. 6

(69) Publicada en el Diario Oficial del 6 de septiembre 1929.

expedirla se encuentre incluida erroneamente entre la legislación laboral, como lo es el artículo 123 de la Constitución, - porque un examen superficial de la Ley del Seguro Social permite observar que indudablemente no se trata de una ley que regule las relaciones entre patrones y trabajadores, y por tanto no -- compagina con el enunciado del precepto 123 Constitucional dentro del cual se incluyó.

En efecto, la Ley del Seguro Social no regula las relaciones de trabajo entre patrones y trabajadores, ya que para - ello esta precisamente la Ley Federal del Trabajo, sin embargo a pesar de que es una legislación administrativa derivada de la legislación laboral, entre ambas, existen estrechas relaciones, especialmente en lo que se refiere a riesgos de trabajo; pero eso no es todo, porque si bien es cierto que la Ley del Seguro Social surgió y se desarrolló como parte del derecho del trabajo, también es innegable que con el tiempo, el Derecho de la Seguridad Social rebasó al Derecho Laboral, por encargarse precisamente de proteger a la clase trabajadora contra los riesgos surgidos con motivo del trabajo y de la propia naturaleza, además debe tenerse en cuenta también que el Seguro Social nació por la presión del movimiento obrero para protegerse de los riesgos y enfermedades inherentes al propio trabajo y para asegurarse un mejor futuro al mermar su fuerza de trabajo, o al quedar cesantes, y en estos últimos casos es donde pierde eficacia el Derecho del Trabajo porque entonces quedan al amparo del Derecho de la Seguridad Social.

Por otra parte no debemos olvidar que en ambos derechos hay más coincidencias que discrepancias, por ser los dos derechos sociales y por ello no podemos hacer una división tajante.

El maestro Mario de la Cueva expresa al respecto que: "el tránsito de la previsión a la Seguridad Social fue consecuencia de un cambio en las ideas, pues mientras la primera -- esto es la previsión social- surgió unida al derecho del trabajo y compartió, de una manera general, sus caracteres, la Seguridad Social se elevó sobre las consideraciones políticas y se plantó firmemente sobre la tierra, con un sentido de universalidad..." (70)

En ese contexto, lo que en realidad nos interesa es que con la reforma a la citada fracción XXIX del artículo 123 Constitucional "se consideró de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social...", por eso consideramos que el Seguro Social se gestó el 6 de septiembre de 1929 con la aprobación y publicación de la reforma en el Diario Oficial. Su nacimiento tuvo origen el martes 19 de enero de 1943 al promulgarse y publicarse la Ley del Seguro Social. Sobre el particular cabe destacar que el 10 de diciembre de 1942, el Presidente Manuel Avila Camacho firmó la iniciativa de Ley del Seguro Social, la cual estaba sólidamente elaborada y técnicamente fundada, y la envió al H. Congreso de la Unión, el cual, el 23 de ese mes y año, la Cámara de Diputados aprobó con dispensa de trámites la Ley del Seguro Social, y el 29 de ese mismo mes y año lo hizo la Cámara de Senadores. La Ley en comentario se expidió en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la ciudad de México, a los 31 días del mes de diciembre de 1942, siendo su publicación, como antes se dijo el 19 de enero de 1943.

---

(70) De la Cueva Mario, Ob. cit. Pág. 50

Así es como el Instituto Mexicano del Seguro Social nace formalmente el 19 de enero de 1943, con la publicación de su Ley, como un Organismo Descentralizado con personalidad jurídica propia y con domicilio en la ciudad de México, según lo dispuesto por el artículo 5° de la propia ley que le dió origen.

No obstante la Ley del Seguro Social que fue publicada en el Diario Oficial, ésta no entró en vigor inmediatamente, en virtud de que en el artículo 2° transitorio de dicha Ley se estableció: "El Poder Ejecutivo determinará, a propuesta del Instituto, las fechas de implantación de los diversos ramos del Seguro Social, y las circunscripciones territoriales en que se aplicará, tomando en cuenta el desarrollo industrial, la situación geográfica, la densidad de población asegurable y la posibilidad de establecer los servicios correspondientes. Igualmente fijará las fechas y las modalidades conforme a las cuales se realizará la primera inscripción general de empresas y de trabajadores, una vez que sean hechas las determinaciones mencionadas".

Fue hasta el 1° de enero de 1944 cuando se implantó en el Distrito Federal el régimen del Seguro Social, de conformidad con lo dispuesto por el decreto expedido el 1° de abril de 1943, para con posterioridad extenderse paulatinamente a las demás entidades de la Federación.

El ámbito geográfico de operación del Seguro Social fue establecido con carácter nacional, pero a pesar de ello, su acción fue paulatina debido a la carencia de instalaciones más

dico asistenciales; empero, en la medida de las experiencias - obtenidas se fue extendiendo su cobertura a través de decretos presidenciales, iniciando sus actividades en Guadalajara, Puebla, Orizaba y otras ciudades.

Se amplió tanto su campo de acción y protección que en poco tiempo incorporó a diversos grupos asalariados del campo, trabajadores estacionales y miembros de sociedades locales de crédito ejidal, con esquemas especiales de prestaciones cada vez más amplias.

Así la Ley del Seguro Social de 1943, surge con 142 artículos y 10 transitorios. En sus disposiciones comprendió los riesgos de accidentes de trabajo, de enfermedades profesionales, de maternidad, invalidez, vejez, cesantía involuntaria en el trabajo y muerte, agrupandolos en tres ramas de aseguramiento denominados:

- 1.- Seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
- 2.- Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad.
- 3.- Seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y -- muerte.

Como prestaciones se establecieron las pensiones, los subsidios económicos y los servicios. Las prestaciones establecidas en dicha ley fueron consecuentes con la cobertura de los riesgos, ya que respondían a las necesidades de la época.

A continuación y para concluir el punto relativo al nacimiento del Seguro Social, enunciaré escuetamente las caracte-

terísticas más sobresalientes de la Ley del Seguro Social de 1943, la cual impuso la obligación de asegurar a los trabajadores de empresas privadas, de administración obrera o mixtas, a los miembros de sociedades de producción y a los aprendices; estableció el régimen de contribución tripartita a cargo de patrones, trabajadores y Estado con el fin de constituir el fondo del Instituto, exceptuando de aportación a los trabajadores con salario mínimo; determinó que el seguro de riesgos profesionales fuera a cargo de los patrones; estableció como órganos del Instituto a la Asamblea General, al Consejo Técnico, a la Comisión de Vigilancia y la Dirección General, estando los tres primeros constituidos con representantes del Estado, de los patrones y de los trabajadores en igual proporción, siendo nombrado el Director General por el Presidente de la República; incluyó el recurso de inconformidad para la resolución de las controversias de los asegurados, patrones o beneficiarios, suscitados con motivo de la aplicación de la Ley; creó el seguro voluntario para las personas que dejaran de pertenecer al seguro obligatorio; ordenó la preferencia de los créditos a favor del Instituto sobre cualesquiera otros, excepto los fiscales y los correspondientes al trabajador. (71)

---

(71) La síntesis se hizo en consulta directa al Diario Oficial Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos-Mexicanos. Segunda Edición, tomo CXXXVI, núm. 15, del día martes 19 de enero de 1943, págs. 1 a 11

### 3.3 EL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

De acuerdo con el artículo 90 de la Constitución Política Mexicana, la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica respectiva.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1° establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

En el primer grupo, -centralizada-, figuran la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

En la administración pública paraestatal están comprendidos los Organismos Descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La misma Ley Orgánica en su artículo 3° dispone que el Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de -- las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal, mencionando en su fracción I a los organismos descentralizados.

Es obvio que dentro del ejercicio de la Administración Pública Federal, y debido al desarrollo del país, ha sido necesario el establecimiento de diversos organismos descentralizados, a través de los cuales el Ejecutivo Federal, lleva a cabo sus funciones de manera más eficiente en beneficio de la colectividad.

Así pues, y de manera sintetizada podemos decir que -- existe descentralización por región, por servicio y por colaboración. En el caso del Seguro Social, su descentralización es por servicio, toda vez que satisface necesidades de orden general dentro de la Seguridad Social, pero legalmente el Seguro Social forma parte de la Administración Pública Federal.

Según dispone el precepto 9 de la Ley que venimos citando, las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas que para el logro de sus objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

La misma Ley nos dice que, "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decretos del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten" (72)

---

(72) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editora Nacional, México 1990, artículo 45 pág. 18

En lo que se refiere a la regulación, organización, funcionamiento, financiamiento, control y evaluación de las entidades paraestatales, la mantiene el Ejecutivo de la Unión por medio de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, y de la Contraloría General de la Federación, en los términos establecidos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales y en sus leyes específicas.

Por disposición de la ley indicada al final del párrafo que antecede, el IMSS se rige por su propia ley en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en lo que respecta a su funcionamiento, operación, desarrollo y control se sujetará a las disposiciones de aquélla, es decir, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, según se desprende del texto del artículo 5° de esta ley.

Las disposiciones legales antes comentadas, son acordes a lo establecido en el artículo 5° de la actual Ley del Seguro Social, el cual señala que "la organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social". Este precepto también le otorga al IMSS el carácter de organismo público descentralizado.

Además, no obstante que el IMSS como organismo descentralizado, surgió mucho antes que la Ley Federal de Entidades Paraestatales (73)

---

(73) Se publicó en el Diario Oficial del 14 de mayo de 1986 y entro en vigor al día siguiente de su publicación.

La descentralización, dice el maestro Andrés Serra Rojas, es un procedimiento administrativo relativo a la organización de entidades autónomas, en las cuales los poderes de decisión que corresponden a los órganos superiores, se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación de tutela administrativa suiqéneris, que no es la de jerarquía.

En ese orden de ideas, entendemos que la descentralización de un servicio obedece al deseo del Estado, de prestarlo eficazmente creando para ello una dependencia que se ocupe particularmente de ese objetivo.

Así pues, podemos concluir diciendo que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado por servicio, encargado de prestar un servicio público de asistencia y seguridad social, que forma parte de la Administración Pública Federal y que fue establecido como el instrumento básico de la Seguridad Social, cuya finalidad es garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y el otorgamiento de los servicios sociales para lograr el bienestar individual y colectivo, en los términos establecidos en su ley y en los reglamentos de la misma, así como en otras leyes que resulten aplicables.

### 3.4 EL SEGURO SOCIAL COMO INSTRUMENTO BASICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El Estado, a través de la política desarrollada por el Ejecutivo Federal tiene entre sus finalidades la de implantar de manera general la seguridad social, pues "los fines y principios estatales se justifican en la medida que liberan a cada hombre del hambre, de la inseguridad, de la miseria, de la ig norancia y de todos aquellos obstáculos que le impiden cumplir con sus tendencias naturales que lo igualan con todos los hom bres". (74)

Los problemas como la miseria, la ignorancia y el desam paro actúan sobre los núcleos sociales de la población, sobre todo de los sectores que han permanecido al margen de la segu ridad y de la justicia.

Por eso, aunque el régimen instituido por la fracción - XXIX del artículo 123 Constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcan zar a todos los sectores e individuos que integran nuestra so ciedad.

---

(74) López Portillo José "Génesis y Teoría General del Estado Moderno" México 1975 pág. 694. Citado por Sánchez Vargas Gustavo "Función del Seguro Social como instrumento básico de la Seguridad Social". Artículo escrito en Boletín - Informativo de Seguridad Social, enero-abril de 1978, año I, N° 1 y 2 editado por el IMSS pág. 36

En ese contexto, el Seguro Social desarrolla una función destacada como medio para atenuar las diferencias económicas y culturales que existen entre los integrantes de la comunidad, extendiendo los beneficios de la Seguridad Social, no sólo a los núcleos económicamente activos y productivos, sino también, en alguna medida a otros grupos e individuos marginados, cuya propia condición les impide participar en los sistemas de aseguramiento que existen.

Así, "el régimen del Seguro Social ha contribuido a la expansión económica mediante el mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador y la reducción de las tensiones laborales y, asimismo, ha coadyuvado a disminuir los resultados negativos de la industrialización, en el seno de la sociedad aún altamente agrícola, en la medida en que es un instrumento redistribuidor del ingreso y un factor de integración nacional". (75)

Con el transcurso de los años, las sucesivas reformas a la Ley del Seguro Social tuvieron por objeto avanzar hacia una Seguridad Social integral, es decir, extendiendo su protección al núcleo de trabajadores asegurados y a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo.

---

(75) Exposición de motivos de la Ley del Seguro Social del 1º de abril de 1973. Copiado de: Moreno Padilla Javier "Ley del Seguro Social 18va. edición, Trillas 1991, pág. 14

Por ello en la Ley del Seguro Social de 1973 se estableció como finalidad de la Seguridad Social, 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; (76) señalándose además, al Seguro Social como el instrumento básico de la Seguridad Social, estableciéndose como un servicio público de carácter nacional en los términos de la propia ley y sin perjuicio de los sistemas instituidos en otros ordenamientos legales; (77) pues en nuestro país, son varios los organismos y dependencias públicas, (78) que por su especialización, normatividad y recursos tienen encomendado participar en la protección de la población nacional, respondiendo así a un principio de obligatoriedad generalizada.

Sin embargo, es al Seguro Social Mexicano al que por disposición legal se le ha designado como instrumento básico de la Seguridad Social, debido, sin duda alguna, a lo avanzado de su desarrollo, solvencia económica, extensión de programas, diversidad de población protegida y ejemplaridad en sus realizaciones; a ello se debe que se le han encomendado, entre --- otras las finalidades siguientes: garantizar el derecho humano a la salud por medio de asistencia médico quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica, de rehabilitación, etc.; la protección -- contra los riesgos sociales y el mejoramiento de las condicio-

---

(76) Ley del Seguro Social IMSS Ob. cit. artículo 2 pág. 87

(77) Idem. Artículo 4 pág. 87

(78) ISSSTE, ISSSFAM, INN, INC, HIM, SS, etc.

nes de vida que aseguren un mejor bienestar humano; esos objetivos se llevan a cabo en sus instalaciones médicas, centros de bienestar familiar, centros de adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo que tiene en la totalidad de los Estados de la federación.

En las obligaciones del Instituto establecidas en su ley, no sólo están las de otorgar atención y servicios médicos ni de conceder a sus derechohabientes -asegurados y beneficiarios- las prestaciones económicas que analizaremos en el punto 7 de este capítulo, sino que además, establece diversos servicios sociales de beneficio colectivo, que comprenden prestaciones sociales y servicios de Solidaridad Social. Los primeros benefician a cualquier individuo sin importar si está o no afiliado al Instituto; y se realizan por lo general a través de campañas de sanidad nacional, en colaboración con otras instituciones encargadas de proteger la salud de los mexicanos. Los segundos, los presta mediante la difusión de conocimientos y prácticas de prevención social a través de audiovisuales, representaciones teatrales, fomento deportivo, adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo, etc.

### 3.5 LOS DIVERSOS SEGUROS QUE COMPRENDE

Los regímenes de aseguramiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 de la Ley de la materia, son el régimen obligatorio y el régimen voluntario. El primero de ellos abarca; El sistema ordinario y el modificado,

La continuación voluntaria en el régimen obligatorio,

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio.

Por su parte el régimen voluntario incluye los seguros

facultativos y adicionales. Cabe mencionar igualmente que la Ley del Seguro Social contiene el sistema de Solidaridad social por cooperación comunitaria.

El Régimen Obligatorio del Seguro Social, conocido como sistema ordinario, es el mecanismo de incorporación de todos los mexicanos económicamente activos a los beneficios que proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social. Este régimen comprende la protección completa de todos los riesgos previstos por la ley, dando derecho a recibir las prestaciones que la misma establece, siempre y cuando se realicen los riesgos y se cumplan los requisitos legales que al efecto se señalen para cada uno de los seguros.

La modalidad de aseguramiento que se comenta, según se advierte en el artículo 11, comprende cuatro grupos de seguros que son los siguientes:

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

En total, el régimen obligatorio comprende siete seguros, desde luego que cada uno de esos seguros tiene sus propias características y exige requisitos distintos para el disfrute de las prestaciones económicas o en especie que cubre.

El seguro de Riesgos de Trabajo cubre los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, (79) ya que el riesgo es todo-acontecimiento futuro o posible, que una vez realizado produce una perturbación, un daño; un siniestro que causa una limitación orgánico funcional, es decir, una incapacidad para el --trabajo.

Por accidente de trabajo se considera a toda lesión or-gánica 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 pre-sente. (80)

También se considera accidente de trabajo el que se pro-duce al trasladarse el trabajador, directamente de su domici-lio al lugar del trabajo, o de éste a aquél. (81)

La enfermedad de trabajo es todo estado patológico deri-vado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en el que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. (82)

En todo caso serán enfermedades de trabajo las consigna-das en el artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo.

(79) Ley del Seguro Social Ob. cit. Artículo 48 pág. 110

(80) Idem. Artículo 49 pág. 110

(81) Idem.

(82) Idem. Artículo 50 pág. 110

A través del seguro de Enfermedades y Maternidad se cubren, como su nombre lo indica, los posibles acontecimientos de enfermedades y maternidad. La enfermedad de manera general, puede definirse como "toda alteración más o menos grave de la salud del cuerpo animal" (83); es toda alteración en la fisiología del cuerpo físico o anomalía dañosa. Por maternidad se entiende el "estado o calidad de madre". (84)

Para los efectos del ramo del seguro de enfermedades y maternidad, se entiende como fecha de iniciación de la enfermedad, aquella en que el Instituto certifique el padecimiento.

Los riesgos protegidos por el capítulo V de la Ley del Seguro Social son los de Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte del asegurado o pensionado. A continuación veremos cada uno de estos seguros.

El seguro de INVALIDEZ es aquel que ampara al asegurado que se halla imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al 50% de la habitual que en la misma región perciba un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación, cuya imposibilidad se derive de enfermedad o accidente no profesional, defectos o agotamiento físico o mental; o bien cuando padezca una afectación

---

(83) Gran Diccionario Patria de la Lengua Española Ob. cit. -- pág. 650

(84) Idem. Pág. 1043

o se encuentre en estado de naturaleza permanente que le impida trabajar. (85)

En resumen la invalidez es la pérdida de la capacidad para el trabajo originada por una disminución notable en la salud del trabajador, derivada de una enfermedad o accidente no profesional, defectos o agotamiento físico o mental.

Al seguro de VEJEZ se le puede definir como aquel seguro que protege al asegurado cuando éste se encuentra en el último período de su vida, garantizandole un conjunto de prestaciones a las cuales se hace acreedor una vez que haya cumplido 65 años de edad y justifique el pago al Instituto de 500 semanas de cotización cuando menos.

La vejez es el último período de la vida; es la disminución de las capacidades y aptitudes de una persona; es "la calidad de viejo" (86); y por ello mediante el seguro de vejez se garantiza a un asegurado un descanso justificado para cuando se vean disminuidas sus facultades físicas y mentales, asegurandole en forma inmediata el sustento de su familia.

Por su parte el seguro de CESANTIA EN EDAD AVANZADA protege al asegurado que después de sesenta años queda privado de

(85) Ley del Seguro Social Ob. cit. Artículo 128 pág. 154

(86) Gran Diccionario Patria de la Lengua Española Ob. cit. -- Pág. 1616

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

trabajo remunerado, en virtud de que al quedar sin empleo en esa etapa de la vida, debido a la disminución de fuerzas, queda en franca desventaja para obtener un nuevo trabajo.

Esa es la razón por la que la Ley del Seguro Social, advierte en estos casos, que los trabajadores cesantes tienen de recho a una pensión sin necesidad de probar un estado de invalidez, por el solo hecho de quedar sin trabajo remunerado, -- siempre y cuando hayan cotizado un mínimo de 500 semanas.

Con relación a este tipo de seguro, cabe comentar que la fracción XXIX del inciso A del artículo 123 Constitucional preve la "cesación involuntaria del trabajo", y acatando esa disposición en sus términos, no cabría la cobertura del riesgo, cuando renuncie el trabajador, sino únicamente cuando la cesación fuera contraria a la voluntad del trabajador; esa fue la idea del legislador y en un principio así se aplicó la disposición mencionada.

Sin embargo, "no fue posible exigir que la cesantía fue ra involuntaria, ya que por razones de orden práctico a muchos casos se da aspecto jurídico de renuncia a lo que es recisión o despido injustificado, o bien, a casos de renuncia se da as pecto de despido; por ello, desde hace varios años no se exige la involuntariedad". (87 )

---

(87) Martínez Sampayo Leonardo "Prestaciones Económicas en los Seguros de I.V.C.M." IMSS. 1986. Pág. 56

Además la Ley del Seguro Social en la fracción III del artículo 145, únicamente exige que el asegurado "quede privado de trabajo remunerado", sin precisar si la cesación es por voluntad del trabajador o si es involuntaria o en contra de su voluntad.

En tal virtud se estima que la disposición constitucional en cita, merece ser reformada para que sea congruente con la realidad social que vive la clase trabajadora en relación con la Seguridad Social.

Por otra parte, la misma disposición constitucional que se comenta, tampoco señala que la cesantía se otorgue solamente en edad avanzada, empero la Ley del Seguro Social prevé que el riesgo de cesantía se cubra cuando el asegurado haya -- cumplido los sesenta años de edad, pues de lo contrario, cubrir el riesgo de cesantía sin tomar en cuenta esa edad del -- asegurado, originaría cuantiosas erogaciones para el Instituto a las que no podría hacer frente porque su potencialidad económica no se lo permitiría. En realidad este riesgo debe considerarse como una pensión de vejez, reducida en cuanto a la edad y en cuanto a las prestaciones en dinero que otorga.

El seguro contra el riesgo de MUERTE tiene como finalidad proteger a las viudas y garantizar a los huérfanos menores de edad un refugio económico que los sustraiga de la miseria - que pueda conducirlos a la mendicidad, a la prostitución, o a la delincuencia, y que les permita ser en el futuro hombres -- útiles a la sociedad.

Este último seguro de la rama de I.V.C.M., que es precisamente el seguro de muerte, da origen a las prestaciones otorgadas por viudez, orfandad y de ascendientes.

No obstante que la ley de la materia no establece como requisito el hecho de que se produzca el deceso del asegurado o del pensionado, consideramos que es obvio para que los beneficiarios legales del asegurado o del pensionado puedan disfrutar de las prestaciones que comprende el seguro por muerte, debe suscitarse el deceso del asegurado o del pensionado, y además acreditarse el fallecimiento con la copia certificada del acta de defunción expedida por el Registro Civil correspondiente.

Pero en aquellos casos en los cuales no se pueda acreditar la defunción, en virtud de que haya desaparecido, se requiere a falta de acta, que los beneficiarios interesados presenten: la declaración del solicitante interesado sobre las circunstancias de la desaparición; copia de la denuncia ante el Ministerio Público o del acta en la que conste la desaparición del asegurado o del pensionado.

En lo que se refiere al régimen obligatorio con esquema modificado, cabe precisar que este aseguramiento opera mediante Decreto del Ejecutivo Federal, en el cual se establecen las formas de incorporación obligatoria de trabajadores especiales al disfrute de los beneficios de determinados seguros.

Sobre el particular cabe mencionar que las modalidades y

fechas de incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social para los sujetos de aseguramiento, deben fijarse en el Decretos que expida el Presidente de la República a propuesta del Instituto, con lo cual se hace posible el disfrute de los beneficios del Seguro Social a trabajadores del campo, según sus necesidades y posibilidades, tomando en cuenta las condiciones sociales y económicas del país y las de la región de -- que se trate.

De esta manera se ha podido instrumentar en base a las condiciones socio-económicas de los diversos grupos de trabajadores los esquemas modificados de aseguramiento, con objeto de lograr que dichos grupos se incorporen al Seguro Obligatorio - de la Ley del Seguro Social, de acuerdo con las posibilidades-reales de su capacidad económica.

La CONTINUACION VOLUNTARIA EN EL REGIMEN OBLIGATORIO es ta regulada en el capítulo VII de la Ley del Seguro Social.

El asegurado con un mínimo de cincuenta y dos semanas - de cotización acreditadas en el régimen obligatorio, al ser dado de baja tiene el derecho a continuar voluntariamente en el mismo, ya sea en los seguros conjuntos de enfermedades y maternidad, de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte o bien en cualesquiera de ambos, esto a su elección, quedando inscrito en el grupo de salario al que pertenecía en el momento de causar baja, o en el grupo inmediato inferior o superior en este caso el asegurado cubrirá integramente las cuotas obrero-patronales respectivas y podrá enterarlas por bimestres o - anualidades adelantadas, conforme a lo dispuesto por el artículo 194 de la Ley del Seguro Social.

Con el fin de facilitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio para las personas que deseen seguir protegidas por él, se les exige que tengan como mínimo cincuenta y dos semanas cotizadas en lugar de las cien que establecía la ley anterior.

El régimen de aseguramiento que se comenta tiene gran similitud con los seguros privados porque requiere el concurso de voluntades para que tenga eficacia jurídica, pero la tendencia es que todas estas personas puedan considerarse incluidas en el régimen obligatorio.

Cabe advertir que el derecho para continuar voluntariamente en el régimen voluntario se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito dentro del plazo de doce meses a partir de la fecha de baja. (88)

Esta forma de aseguramiento termina por declaración expresa firmada por el asegurado; porque el asegurado deje de pagar las cuotas durante tres bimestres consecutivos; y porque el asegurado sea dado de alta en el régimen obligatorio, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley.

La conservación de derechos se rige por lo establecido en lo relativo al régimen obligatorio. (89)

---

(88) Ver Ley del Seguro Social Ob. cit. Artículo 195 pág. 186

(89) Idem. Artículo 197 pág. 186

Por último tenemos la INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO. Esta modalidad de aseguramiento fue una innovación en la Ley del Seguro Social del 1° de abril de 1973, ya que en esa fecha se creó el marco legal para incorporar al Seguro social a numerosos grupos de personas que habían permanecido al margen de los beneficios que ofrece el sistema, lo cual constituye un avance en materia de Seguridad Social, al permitir en forma general que los trabajadores económicamente débiles porque no son asalariados pueden estar protegidos al incorporarse voluntariamente.

Su incorporación se lleva a cabo si se inscriben esos núcleos de población en los períodos que el propio Instituto determine para ese fin y previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley.

Una vez aceptada su incorporación serán aplicables las disposiciones del régimen obligatorio del Seguro Social, con las salvedades y modalidades establecidas por la ley y el reglamento relativo, según lo determina el numeral 199 de la Ley de la materia.

Para dejar de estar sujeto al régimen obligatorio, una vez aceptada la incorporación, es necesario perder la calidad de trabajador o de patrón persona física, misma que haya dado origen a la solicitud de la incorporación.

El régimen Voluntario del Seguro Social comprende los seguros facultativos y adicionales. Sobre el particular tenemos que a través de los seguros facultativos, el instituto pro

porciona prestaciones en especie en la rama de enfermedades y maternidad a las personas que no son sujetos de aseguramiento, así como a familiares de quienes sí lo son pero no están protegidos, es decir, que los seguros facultativos permiten el aseguramiento de las personas que no están expresamente protegidas en la ley, o que pierden su carácter de derechohabientes, como lo es el caso de los hijos de aseguradas que a la edad de dieciseis años dejan de ser beneficiarios, o hasta la edad de veinticinco años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional.

La contratación de los seguros facultativos, se sujeta en todo caso a las condiciones y cuotas que fije el Instituto, quien además esta facultado para contratar seguros adicionales con objeto de satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos-ley o en los contratos colectivos de trabajo que sean superiores a las establecidas en el régimen obligatorio del Seguro Social.

En cuanto a la prima, cuota, períodos de pago y demás modalidades de la contratación de los seguros adicionales, es de mencionarse que son convenidos por el Instituto con base en las características de los riesgos y de las prestaciones que se incluyan y que queden protegidas, así como en las valuaciones actuariales de los contratos.

Para finalizar esta parte tenemos el SISTEMA DE SOLIDARIDAD SOCIAL, mismo que se instituyó en todo el país, para --- brindar protección a los grupos marginados del desarrollo nacional, por lo que debido a su propia condición no tienen capa

cidad económica suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento, pero que en cambio, tienen derecho a los servicios de Seguridad Social, contribuyendo con trabajos personales en beneficio de la comunidad en la cual habiten.

Los servicios de Solidaridad Social tienen por objeto beneficiar a cualquier individuo sin importar si está afiliado al Instituto. Estos servicios comprenden únicamente asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria y son proporcionados por el Instituto a aquellos núcleos de población que, constituyen puntos de marginación rural, suburbana y urbana y que el titular del Poder Ejecutivo Federal determine como sujetos de Solidaridad Social.

### 3.6 LOS SUJETOS PROTEGIDOS

Atendiendo a la calidad con la cual las personas se incorporan al Seguro Social, podemos clasificarlas en tres grupos que son los siguientes: sujetos de seguro, sujetos asegurables y beneficiarios. Desde luego que todos ellos tienen el carácter de derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social, aunque no todos tienen derecho a disfrutar de las mismas prestaciones porque su derecho es distinto.

Los SUJETOS DE SEGURO, son aquellas personas que se encuentran en los supuestos establecidos por la Ley del Seguro Social, cuya obligación de incorporarse al régimen obligatorio y el derecho a la protección por parte del Instituto, no está sujeta a ninguna modalidad.

En este primer supuesto, siguiendo el orden establecido por la ley de la materia, son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, 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 naturaleza económica del patrón, y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos; (recordemos que la relación de trabajo implica la prestación de un servicio personal subordinado -poder de mando y deber de obediencia- a una persona, mediante el pago de un salario); los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; y los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola. (90)

Los SUJETOS ASEGURABLES, en cambio, son las personas -- que no obstante, encontrarse en el supuesto establecido por la ley para considerarlos sujetos del régimen, la obligación de incorporarse, y en consecuencia, su derecho a la protección -- por parte del Instituto, queda "supeditada a una condición sus pensiva, (91) consistente en la realización de un acontecimiento futuro e incierto, que en el presente caso, se traduce en la expedición del decreto del Poder Ejecutivo que establezca -- las modalidades y fechas de implantación del Seguro Social" -- (92)

(90) Ley del Seguro Social Ob. cit. Artículo 12, pág. 91

(91) Ver Artículo 1939 del Código Civil para el D.F.

(92) Urista Doria Manuel "Sujetos de aseguramiento del Régimen Obligatorio" Boletín de Información Jurídica, mayo-junio de 1973. Año I N° 1, editado por la Secretaría General -- del IMSS. Pág. 12

El párrafo anterior esta regulado en el artículo 13 en relación con el numeral 18 de la Ley del Seguro Social.

En la segunda hipótesis, los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio son los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos; los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores; los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no esten organizados crediticiamente; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de la ley (93)

Igualmente quedan comprendidos en este tipo de aseguramiento los trabajadores domésticos.

Los sujetos asegurables indicados con anterioridad adquieren ese carácter, como se dijo, siempre y cuando el Ejecu-

---

(93) Ley del Seguro Social Ob. cit. artículo 13 Pág. 91 y 92

tivo Federal, a propuesta del Instituto, determine por decreto las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social

Por último tenemos que también son asegurables pero con el carácter de beneficiarios, y por ello, únicamente quedan amparados por el seguro de enfermedades y maternidad la esposa - del asegurado, o del pensionado, y a falta de conyuge de éstos la concubina, es decir, la mujer con quien el asegurado o pensionado haga vida marital, o bien, haya procreado hijos y siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio, y con la condición de que el asegurado únicamente tenga una sola concubina, - pues de lo contrario, si tiene varias concubinas, ninguna de ellas gozará de los beneficios del seguro.

Asimismo, son BENEFICIARIOS derechohabientes del Seguro Social, el esposo de la trabajadora asegurada, o de la mujer pensionada, y a falta de esposo, el concubino con quien la esegurada o pensionada haga vida marital o con el que haya pro--creado hijos, siempre y cuando sea el único concubino. (94)

Pero también tienen el carácter de beneficiarios los -- hijos menores de 16 años del asegurado o del pensionado; así - como los hijos del asegurado hasta la edad de 25 años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional o si padecen alguna enfermedad crónica, defecto físico o psí-quico hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padezcan; y los hijos mayores de 16 años de los pensionados por

---

(94) Ley del Seguro Social OB. Cit. Artículo 92

incapacidad permanente; por invalidez, vejez o cesantía en -- edad avanzada, que se encuentren disfrutando de asignaciones - familiares.

Para finalizar, lo relativo al último grupo de derechohabientes del IMSS, tenemos que también tienen el carácter de beneficiarios el padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste; y los padres del pensionado por incapacidad permanente, por invalidez, vejez o cesantía si se reúnen los requisitos de convivencia y dependencia económica del asegurado o pensionado.

### 3.7 LAS PRESTACIONES QUE OTORGA

Las prestaciones que concede el Seguro Social a sus derechohabientes, las clasificaremos para su estudio en 3 grupos en especie, en dinero y sociales.

Cada uno de los seguros que analizamos en el punto cinco del presente capítulo, comprende prestaciones en especie y económicas propias del seguro que se trate.

Para el desarrollo de esta parte, seguiremos el orden de los distintos seguros que contempla la Ley de la materia, - pero antes, me ocuparé de precisar algunos aspectos generales del tema.

Para ello, debemos entender por "prestación" a todo -- aquel servicio exigible al Instituto conforme a derecho, por derivarse de la Ley del Seguro Social.

Ahora bien, las PRESTACIONES EN ESPECIE son el conjunto de bienes o servicios no pecuniarios que el IMSS otorga a sus derechohabientes en los casos previstos por la ley, tales como la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, auxiliares de diagnóstico, laboratorio, rayos X y demás estudios, servicios de hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia, rehabilitación, canastilla al nacer el hijo de la asegurada, lactancia y guarderías para hijos de madres aseguradas y padres viudos o divorciados que tengan la custodia de los hijos.

Las PRESTACIONES ECONOMICAS son aquellas que otorga el Instituto para proteger los medios de subsistencia de los asegurados o sus beneficiarios, al realizarse los riesgos protegidos y reunirse las condiciones establecidas por la Ley del Seguro Social y sus reglamentos para cada caso. Estas prestaciones constituyen un beneficio económico que deben ser pagadas por el Instituto con exactitud y oportunidad para que cumplan con su finalidad.

Dentro de las prestaciones en dinero tenemos los subsidios económicos por incapacidad, ya sea por riesgo de trabajo o enfermedad general, las pensiones, las ayudas, las asignaciones familiares y los finiquitos.

El subsidio es la prestación en dinero que se otorga al asegurado inhabilitado para trabajar, a consecuencia de inca--

pacidad temporal derivada de un riesgo de trabajo, de enfermedades o de accidentes no profesionales, así como el que se concede a la asegurada durante el período prenatal y posnatal de 42 días cada uno, en los que por prescripción médica y legal debe descansar de su trabajo.

Las pensiones podemos decir, son las prestaciones en dinero que al realizarse alguno de los riesgos protegidos por la ley, ya sean de riesgos de trabajo, enfermedades generales y -maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y que al reunirse los requisitos que la misma establece, se pagan en forma de renta mensual al asegurado o a sus beneficiarios.

Ayudas asistenciales son las prestaciones económicas -- que se otorgan a los pensionados por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, cuando no tienen beneficiarios con derecho a recibir asignaciones familiares, o cuando tuvieren únicamente un ascendiente, o bien, cuando requieran ineludiblemente de los cuidados de otra persona, de manera permanente o continua, en cuyo caso excluye a la primera.

En las ayudas que concede el instituto, esta la de gastos de matrimonio; la cual es una prestación en dinero a la cual tiene derecho el asegurado de cualquier sexo que contraiga matrimonio civil, si reúne los requisitos previstos por la ley.

Igualmente esta la ayuda para gastos de funeral la cual es la prestación en dinero que paga el Instituto a la muerte

de un asegurado o de un pensionado, en los términos y cuantías establecidas en la ley de la materia.

Las asignaciones familiares son las prestaciones en dinero que se otorgan como ayudas por concepto de carga familiar a los beneficiarios de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía.

Los finiquitos son los pagos que hace el Instituto a -- los sujetos pensionados, a título de liquidación del derecho a la pensión que se trate, siempre y cuando se den las condiciones legales con las que se extingue el derecho.

Para finalizar esta parte, sólo nos resta decir que también esta el aguinaldo anual, que se concede a los pensionados por incapacidad permanente total o parcial con un mínimo de -- 50 % de invalidez, por vejez, cesantía en edad avanzada y por viudez y orfandad.

A su vez, las PRESTACIONES SOCIALES podemos definir las, como las medidas de previsión y prevención social que comprenden los servicios de orientación, recreación y velatorios que proporciona el Instituto a la población derechohabiente.

Una vez comentado lo anterior veremos cuales son las -- prestaciones en especie y económicas que se otorgan en cada uno de los seguros que contempla la Ley del Seguro Social.

El Seguro de Riesgos de Trabajo comprende las prestaciones en especie siguientes: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicios de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia; y rehabilitación.

El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tiene derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

Subsidio por incapacidad al 100 % de su salario mientras dure la inhabilitación; este subsidio se otorga mientras no se declare la incapacidad permanente parcial o total, pues una vez declarada ésta, recibirá una pensión mensual, cuya cuantía será de acuerdo con el artículo 65 de la ley; asimismo tiene derecho a un aguinaldo anual equivalente a 15 días de importe de su pensión.

Si el riesgo de trabajo trae como consecuencia la muerte del asegurado, el Instituto otorgará a sus beneficiarios -- las prestaciones siguientes:

1.- El pago de una cantidad igual a 2 meses de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal en la fecha del fallecimiento del asegurado. Dicho pago se hará a la persona preferentemente familiar del extinto asegurado que presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral.

2.- La viuda del asegurado tiene derecho a una pensión de viudez equivalente al 40 % de la que le hubiese correspondi

do al asegurado, tratandose de incapacidad permanente total. La misma pensión corresponderá al viudo que estando totalmente incapacitado hubiera dependido económicamente de la asegurada. El importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponda a la pensión de viudez del ramo de los seguros de I. V. C. M.

3.- A los huérfanos de padre o madre, que esten incapacitados, se les otorgará una pensión equivalente al 20 % de la correspondiente por incapacidad permanente total. Esta pensión se extingue cuando el huérfano recupere su capacidad para el trabajo.

4.- La misma pensión se otorgará a cada uno de los huérfanos que lo sean de padre o madre, menores de 16 años. Se extingue esta pensión cuando el titular de ella, cumpla los 16 años. El otorgamiento de esta pensión o goce de la misma, se extendera a los huérfanos mayores de 16 años hasta una edad máxima de 25 años, cuando estudien en planteles del sistema educativo nacional, tomando en consideración las condiciones económicas, familiares y personales y siempre que no sea sujeto del régimen del seguro obligatorio.

5.- En el caso de los dos puntos que anteceden, si posteriormente falleciera el otro progenitor, la pensión de orfandad se aumentará del 20 % al 30 %, a partir de la fecha del fallecimiento del segundo progenitor y se extingue en los mismos términos señalados en los puntos 3 y 4 que anteceden; y

6.- A cada uno de los huérfanos de padre y madre menores de 16 años o hasta los 25 años si estudian en los planteles del sistema educativo nacional, o en tanto se encuentren incapacitados debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, se les otorgará una pensión equivalente al 30 % de la que corresponda por incapacidad permanente total. (95)

Sólo a falta de esposa con derecho a pensión de viudez, la recibirá la mujer con la cual el asegurado haya vivido como si fuera su marido.

Este tipo de pensiones, según dispone la propia ley, serán revisadas en su cuantía cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, e incrementadas con el mismo porcentual que corresponda al nuevo salario vigente en el Distrito Federal -- (96)

El seguro de enfermedades comprende la asistencia médico quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de 52 semanas por el mismo padecimiento, y en caso de continuar enfermo el asegurado, se prorrogará su tratamiento hasta por 52 semanas previo dictamen médico. Esta misma prestación se otorgará también a los familiares beneficiarios del asegurado o pensionado.

---

(95) Ley del Seguro Social Ob. Cit. Artículo 71 pág. 119 a 122  
(96) Idem. Artículos 75 y 76 pág. 124.

En el caso de maternidad, se otorgará a la asegurada durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, la asistencia obstétrica, la ayuda en especie por 6 meses para lactancia y una canastilla al nacer el hijo. Estas mismas prestaciones son para la esposa o concubina del asegurado o pensionado.

Las prestaciones en dinero que comprende el seguro de enfermedad no profesional son el subsidio en dinero que se otorgará cuando la enfermedad incapacite al asegurado para el trabajo. Dicho subsidio se pagará a partir del cuarto día en que inicie la incapacidad, mientras dure ésta y hasta por 52 semanas, o en su caso, 26 semanas más de prórroga, y por el 60 por ciento del equivalente, a su salario. En cambio, la asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio a un subsidio en dinero igual al 100 % del salario promedio base de cotización, que recibiera durante 42 días antes del parto y 42 después del alumbramiento. Asimismo, se contempla la ayuda para gastos de funeral en los mismos términos y cantidad antes apuntados.

En lo que concierne a la rama de aseguramiento que comprende los seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad Avanzada y Muerte, comentaré como en los casos anteriores las prestaciones que comprenden estos seguros.

Su desarrollo será en el mismo orden que los contempla la ley, con la salvedad que comentaré primero lo relativo a las prestaciones en dinero y luego las referentes a las prestaciones en especie.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, en el artículo 129 en relación con el 164, el estado de invalidez da derecho al asegurado, al otorgamiento de las prestaciones siguientes:

1.- Pensión temporal o definitiva, según sea el estado invalidante.

2.- Asignaciones familiares que consisten en una ayuda por concepto de carga familiar, y que se concede a los beneficiarios del pensionado por invalidez, (también por vejez o ce santía en edad avanzada) de conformidad con las siguientes re glas:

- A.- Para la esposa o concubina del pensionado, el 15 % de la cuantía de la pensión.
- B.- Para cada uno de los hijos del pensionado, menores de 16 años el 10 % de la cuantía de la pensión.
- C.- Si el pensionado no tuviere ni esposa o concubina, ni hijos menores de 16 años, se le concederá una -- asignación del 10 % para cada uno de sus padres, si dependen económicamente de él.

Las asignaciones familiares apuntadas, se entregarán de preferencia al propio pensionado, pero las correspondientes a los hijos podrán otorgarse a la persona o institución que los tenga bajo su cargo directo en el supuesto de que no vivan con el pensionado.

Asimismo tenemos que las asignaciones cesan con la muerte del familiar que la origino y, en el caso de los hijos, terminarán con la muerte de éstos, o bien, cuando cumplan los 16 años, o los 25 en caso de que se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional.

Este tipo de prestaciones otorgadas a los hijos del pensionado con motivo de no poderse mantener por sí mismos, debido a inhabilitación para trabajar por enfermedad crónica, física o psíquica, podrán continuarse pagando hasta en tanto no desaparezca la inhabilitación.

3.- Ayuda asistencial de conformidad con las siguientes reglas:

- A.- Si el pensionado no tuviere 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 que le corresponda.
- B.- Si el pensionado sólo tuviere 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 este disfrutando; y
- C.- Como caso de excepción, el Instituto concederá -- una ayuda asistencial al pensionado por invalidez, (vejez o cesantía en edad avanzada), así como a las viudas pensionadas, cuando su estado físico requiera ineludiblemente que lo asista otra persona, de manera permanente o continua, que consistirá en un aumento hasta del 20 % de la pensión de invalidez, (ve

vez, cesantía en edad avanzada o viudez) que esté -- disfrutando la persona pensionada. Desde luego que para que se otorgue dicho aumento debe mediar un dictamen médico formulado por personal médico del Seguro Social en el que se asiente la situación del pensionado.

4.- Igualmente los pensionados tendrán derecho a un -- aguinaldo anual, cuyo monto será calculado de acuerdo al tipo de pensión otorgada. En todo caso el monto del aguinaldo no sera inferior a 30 días del importe de la pensión.(97) Esto último quiere decir que el aguinaldo anual sera igual al importe - de una mensualidad de la pensión que perciban.

Ahora bien, las asignaciones familiares y las ayudas -- asistenciales que se otorguen, no serán tomadas en cuenta para calcular el aguinaldo anual, la ayuda para gastos de matrimo--nio o las pensiones de viudez, de orfandad o de ascendientes.

5.- Ayuda para Gastos de Funeral. Al fallecer un pensionado, el Instituto otorgará una ayuda para gastos de funeral, a la persona preferentemente familiar del pensionado, que presente el acta de defunción del pensionado, la factura o comprobante original de los gastos de funeral, y la credencial del pensionado.

---

(97) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Artículo 168, pág. 172

Esta prestación se otorgará una sola vez, siendo equivalente el pago a 2 meses de salario mínimo que rija en el Distrito Federal a la fecha del fallecimiento.

6.- La ayuda para Gastos de Matrimonio que otorga el -- Instituto a sus asegurados, es igual al 25 % de la anualidad de la pensión de invalidez a que tuviere derecho el contrayente en la fecha de la celebración, "sin que pueda exceder de la cantidad de \$6.000.00".

En virtud de que el precepto 161 de la Ley del Seguro Social que establece ese tipo de prestación no se ha adecuado a la realidad social actual, nos parece un tanto risible la - cuantía de esta ayuda.

7.- El Finiquito es la cantidad otorgada con la cual se da por terminada la pensión y todos los derechos que tiene el pensionado, en los siguientes casos:

- A.- A todos los pensionados que cambien su domicilio al extranjeros definitivamente, se les entregara el im porte de 2 anualidades de su pensión. Salvo en los casos en que exista convenio internacional y en los términos pactados en el mismo.
- B.- La pensionada por viudez que contraiga nuevas nupcias tendrá derecho a un finiquito equivalente a 3 anualidades de la pensión que recibia, siempre y -- cuando lo solicite dentro de los doce meses posteriores a la celebración del matrimonio civil.

C.- A los pensionados por orfandad que cumplan 16 años o bien 25 si estudian en planteles del sistema educativo nacional, se les otorgará un finiquito equivalente a 3 mensualidades de su pensión.

En cuanto al incremento de las pensiones. Cuando son generadas por un estado invalidante, así como las derivadas por esquemas de aseguramiento ordinario, serán incrementadas en el mismo porcentaje y fecha que lo sea el salario mínimo general del Distrito Federal.(98)

Las demás prestaciones en dinero en los seguros de vejez y cesantía en edad avanzada, son a diferencia de la pensión, exactamente iguales a las demás que señalamos en los puntos del 2 al 8 que anteceden.

Al ocurrir la muerte del asegurado o del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, el Instituto otorgará a sus familiares beneficiarios, las prestaciones económicas siguientes:

- 1.- Pensión de viudez;
- 2.- Pensión de orfandad;
- 3.- Pensión de ascendientes;
- 4.- Ayuda asistencial a la pensionada por viudez en los casos en que lo requiera, de acuerdo con el dictamen médico que se formule al efecto. (99)

(98) Guía del Pensionado. Folleto de información para Pensionados del IMSS. Editado por la jefatura de prestaciones en Dinero y la Coordinación General de Comunicación Social, foja 2

(99) Ley del Seguro Social. Ob. Cit. Artículo 149. Pág. 160

Segun la Ley del Seguro Social, la pensión de viudez, - será igual al 90 % de la pensión de invalidez, de vejez o cesantía en edad avanzada, que el pensionado fallecido disfrutaba; o de la que hubiese correspondido al asegurado en caso de invalidez.

Las pensiones de orfandad o de ascendientes en los seguros de I.V.C.M., son de identica forma de las que se otorgan - en el seguro de riesgos de trabajo que vimos anteriormente, por lo que considero innecesario repetir de nuevo esos conceptos.

El ramo de seguro de Guarderías para hijos de Aseguradas cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternos durante la jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, mediante el otorgamiento de los servicios que comprende este seguro como lo son: aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y recreación de los hijos de las aseguradas. Estos servicios se otorgan a los beneficiarios hijos, desde la edad de 43 días hasta que cumplan 4 años.

En lo que se refiere a las prestaciones en especie que otorga el Instituto en los seguros de I.V.C.M. a los beneficiarios de la victima, tenemos la asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, farmaceutica, etc., que se concede en los mismos términos del Seguro de Enfermedades Generales.

Por último, estan las Prestaciones Sociales. Los pensionados tienen derecho a utilizar los servicios de los Centros - de Seguridad Social, Centros Artesanales, Unidades Deportivas-

y Centros de Extensión de Conocimientos, donde encontraran una serie de actividades a elegir, como lo son:

- 1.- Cursos regulares que permiten el autoempleo, al ahorro familiar, la expresión artística y el desarrollo físico;
- 2.- Organización de los pensionados para la promoción, aprovechamiento y disposición de sus conocimientos y habilidades;
- 3.- Formación de grupos dirigidos, a la producción, comercialización o servicios (grupos que posteriormente pueden convertirse en cooperativas);
- 4.- Asesoría para mejorar el nivel de higiene y sanidad en la vivienda y el medio ambiente;
- 5.- Descuentos en espectáculos, eventos culturales y deportivos;
- 6.- Charlas especiales para pensionados sobre fomento a la salud o de interés general para ellos; y
- 7.- Programas vacacionales, sociales y culturales.

La protección de los trabajadores inmigrantes es uno de los temas centrales del presente trabajo; pero antes de iniciar su desarrollo, es necesario hacer la aclaración que en lugar del epígrafe inmigrante, utilizaré el término extranjero que es mucho más amplio, y además, porque no es el fenómeno de la emigración o inmigración el que interesa al tema, sino que es la protección social de los trabajadores extranjeros que -- llegan a nuestro país; es su condición dentro del derecho social y dentro de la seguridad social en México.

Por ello comentaremos los diversos ordenamientos legales que se refieren a la protección de todo aquel trabajador que no sea mexicano, pero que, al igual que el nacional, contribuye con su trabajo al desarrollo económico de nuestro país así comprenderemos a los trabajadores refugiados, a los apátridas y a los inmigrantes.

Dentro del Derecho Social Mexicano, podemos destacar, - que en los Estados Unidos Mexicanos, todo individuo goza de las garantías individuales que otorga la Constitución Política Mexicana, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, si no en los casos y con las condiciones que ella misma establece y por tanto, esta prohibida la esclavitud en nuestro país, y los esclavos del extranjeros que entren al territorio nacional alcanzarán por ese sólo hecho su libertad y la protección de - las leyes mexicanas.(100)

---

(100) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Comisión Federal Electoral, México 1985, Artículos 1 y 2  
Pág. 31

Asimismo, nuestra carta magna en el artículo 11 establece que todo hombre tiene derecho para entrar a la República, - salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto- u otros requisitos semejantes; el ejercicio de éste derecho queda subordinado a las facultades que la propia ley otorga a la autoridad administrativa, en lo que toca a las limitaciones legales sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país; pero si la estancia del extranjero en territorio mexicano no es legal, tiene derecho a disfrutar esas garantías.

La propia Constitución en el precepto 33 dice que son extranjeros aquellos individuos que no posean las calidades de terminadas en el artículo 30, es decir, quienes no sean mexicanos por nacimiento o por naturalización.

A continuación revisaremos las disposiciones legales - que se refieren a los trabajadores no nacionales o migrantes.

## C A P I T U L O   I V

### **SITUACION JURIDICA DE LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS**

#### **A LA LUZ DE LA LEGISLACION MEXICANA**

- 4.1 La Constitución y los trabajadores extranjeros
- 4.2 La Ley General de Población
- 4.3 La Ley Federal del Trabajo
- 4.4 La Ley del Seguro Social
- 4.5 Los Tratados y Acuerdos Internacionales
- 4.6 Otras disposiciones

#### 4.1 LA CONSTITUCION Y LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS

En el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana del 5 de febrero de 1917, se encuentra la base del derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social.

De su texto se desprende que toda persona, incluyendo a los extranjeros, tienen derecho al trabajo digno y socialmente útil. En la fracción VII del apartado A establece que "para - trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en -- cuenta sexo ni nacionalidad", esto quiere decir que se proteje por igual al hombre que trabaja, sin tomar en consideración su sexo ni su nacionalidad.

De esa manera, el precepto constitucional mencionado borra la diferencia entre trabajador mexicano o nacional y trabajador extranjero o no nacional, protegiendo por igual tanto a uno co mo a otro, sin establecer discriminación alguna.

Igualmente el artículo 123 de la Constitución en su -- apartado A fracción XXIX ordena que "es de utilidad pública -- la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cual quier otro encaminado a la protección y bienestar de los traba jadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

Para finalizar esta parte, cabe precisar que la Constitución consagra el derecho soberano de México para determinar libremente su política migratoria, llegando al extremo de facultar al Ejecutivo Federal para dictar las medidas que juzgue convenientes en relación a los problemas demográficos nacionales e incluso facultandolo, según el artículo 33, para hacer abandonar el territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, sin necesidad de juicio previo y sin que esto implique desconocer sus derechos.

#### 4.2 LA LEY GENERAL DE POBLACION

Las disposiciones de la Ley General de Población son de orden público y de observancia general en toda la República, - tienen por objeto, según lo dispone expresamente su artículo 1° "regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que participe justa y -- equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y - social", encomendandole esta función, así como la adopción de medidas adecuadas para resolver los problemas demográficos nacionales, al Ejecutivo Federal, el cual los desempeña por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Entre esas medidas, se encuentra la facultad soberana que tiene nuestro país para "sujetar la inmigración de extranjeros a las modalidades que juzgue pertinentes, y procurar la

mejor asimilación de estos al medio nacional y su adecuada distribución en el territorio".(101)

En ese orden de ideas, podemos señalar que el artículo 32 de la Ley General de Población menciona que la Secretaría - de Gobernación, tiene la facultad de fijar, previos los estu--dios demográficos correspondientes, el número de no nacionales cuya internación puede permitirse entrar al país, ya sea atendiendo a sus actividades o zonas de residencia, fijandoles, -- las condiciones que se estimen convenientes respecto a sus actividades a que habrán de dedicarse y al lugar de residencia, - con el fin de que contribuyan al progreso nacional de acuerdo con sus posibilidades.

En otras disposiciones de la ley que se comenta, se hace mención a la calidad con la cual pueden internarse los ex--tranjeros al territorio mexicano y los requisitos que deben de cumplir para que se considere legal su estancia en el país.

A ese respecto, el artículo 48 de la Ley General de Población determina que las características de inmigrante son; Rentista, Inversionista, Profesional, Cargos de Confianza, - Científico, Técnico, Familiares, Artistas y Deportistas; y las define de la siguiente manera.

RENTISTA Para vivir de sus recursos traídos del extranjero; de

(101) De Pina Rafael. Estatuto Legal de los Extranjeros. Ley - General de Población. Editorial porruá, S.A. México 1991 Artículo 3° fracción VII. Pág. 40

los intereses que le produzca la inversión de su capital en -- certificados, títulos y bonos del Estado o de las institucio-- nes nacionales de crédito u otras que determine la Secretaría de Gobernación o de cualquier ingreso permanente que proceda del exterior. El monto mínimo requerido será el que se fije en el reglamento de esta ley. La Secretaría de Gobernación podrá autorizar a los rentistas para que presten servicios como pro fesores, científicos, investigadores científicos o técnicos, cuando estime que dichas actividades resulten beneficios para - el país.

INVERSIONISTAS Para invertir su capital en la industria, comer cio y servicios, de conformidad con las leyes nacionales, siem pre que contribuya al desarrollo económico y social del país y que se mantenga durante el tiempo de residencia del extranjero el monto mínimo que fije el reglamento de esta ley.

PROFESIONAL Para ejercer una profesión. En el caso de que se trate de profesionistas que requieran título para su ejercicio se deberá cumplir con lo ordenado por las disposiciones regla- mentarias del artículo 5° Constitucional en materia de profes- siones.

CARGOS DE CONFIANZA Para asumir cargos de dirección, de adminis- trador único u otros de absoluta confianza en empresas o insti- tuciones establecidas en la República, siempre que a juicio de la Secretaría de Gobernación no haya duplicidad de cargos y - que el servicio de que se trate amerite la internación al país.

CIENTIFICO: Para dirigir o realizar investigaciones científicas, para difundir sus conocimientos científicos, preparar investigaciones o realizar trabajos docentes, cuando estas actividades sean realizadas en interés del desarrollo nacional a juicio de la Secretaría de Gobernación, tomando en consideración la información general que al respecto proporcionen las instituciones que estime conveniente consultar.

TECNICO: Para realizar investigación aplicada dentro de la producción o desempeñar funciones técnicas o especializadas que no puedan ser prestadas, a juicio de la Secretaría de Gobernación, por residentes en el país.

FAMILIARES: Para vivir bajo la dependencia económica del conyuge o de un pariente consanguíneo, inmigrante, inmigrado, o mexicano en línea recta sin límite de grado o transversal hasta el segundo.

ARTISTAS Y DEPORTISTAS: Para realizar actividades artísticas, deportivas o análogas, siempre que a juicio de la Secretaría dichas actividades resulten benéficas para el país.

Por otra parte, el artículo 49 de la Ley General de Población, dispone que: "la internación y permanencia en el país de científicos o técnicos extranjeros, se condicionará a que cada uno de estos instruya en su especialidad a un mínimo de tres mexicanos"

Las demás disposiciones de la Ley General de Población,-

al igual que su reglamento, se ocupan de regular todo lo relativo a la legal estancia de los extranjeros en el país mexicano.

Resumiendo lo anterior, podemos afirmar que toda aquella persona no nacional que se interne legalmente a territorio mexicano, gozará por ese sólo hecho como se ha dicho, conforme a nuestra Constitución, del mismo trato en materia laboral y de seguridad social, que se otorga a un trabajador mexicano.

Es más, aquellas personas que se encuentren ilegalmente en el país desempeñando actividades para las que no están autorizados, en caso de que se les deporten o expulsen conservan los derechos laborales que hayan adquirido, no los pierden, y en consecuencia podrán acudir ante los tribunales mexicanos para exigir las prestaciones de ley a quien los haya contratado; así también se les impone a las personas que los hayan tenido a su servicio, sufragar los gastos que se originen con motivo de la salida del país del no nacional.

#### 4.3 LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A del artículo 123 Constitucional, contiene pormenorizadamente los principios que establece la Constitución en materia laboral, y en sus numerales se reafirma el principio de igualdad de trato entre trabajadores nacionales y no nacionales, o sea,

entre trabajadores mexicanos y extranjeros, pues para ser titular de las garantías mínimas consignadas en la Carta Magna y - en la Ley Laboral, basta con que se preste un servicio personal a otra persona mediante el pago de un salario.

Por eso, bajo el principio de igualdad de trato adoptado en la Legislación Mexicana, los trabajadores extranjeros -- cualquiera que sea su nacionalidad, gozan en materia laboral, y de seguridad social, del mismo trato que se concede a los mexicanos, pues en todo caso lo más importante es asegurar a los trabajadores no nacionales una adecuada protección de los riesgos de trabajo a que están expuestos con motivo de él, sin tomar en cuenta su país de origen.

En consecuencia, de acuerdo con la legislación laboral mexicana, todo trabajador sin importar su sexo, edad, religión y menos aún su nacionalidad, e incluso tratándose de trabajadores migrantes que se encuentren ilegalmente en el país, gozan de las diversas normas mínimas protectoras y reivindicadoras - establecidas en favor de los trabajadores que prestan a otros un servicio personal subordinado mediante el pago de un salario.

Así por ejemplo, en el supuesto de que un trabajador -- extranjero se encuentre prestando sus servicios en el país sin reunir los requisitos legales exigidos por las leyes mexicanas en materia de migración, y sufriera un riesgo de trabajo, el - patrón que lo contrato queda obligado a cubrirle todas las -- prestaciones de trabajo que la ley laboral señala en su título noveno, sin importar la situación migratoria que tenga el trabajador.

En efecto, a este respecto el artículo 3° de la Ley Federal del Trabajo dispone que: "El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.- y en el segundo párrafo destaca: NO PODRAN ESTABLECERSE DISTINCIONES ENTRE LOS TRABAJADORES POR MOTIVO DE RAZA, SEXO, EDAD, CREDO RELIGIOSO, DOCTRINA POLITICA O CONDICION SOCIAL".

Cabe comentar como caso de excepción que la Ley Federal del Trabajo, en su numeral 372 dice que no podrán formar parte de la Directiva de los Sindicatos los trabajadores menores de 16 años y los extranjeros. Aunque en realidad esta disposición no entraña ninguna violación al principio de Igualdad de Trato sino que es concordante con la facultada soberanía de México que impide a los extranjeros que intervengan en asuntos políticos del país por razones obvias y como los Sindicatos Mexicanos participan en cuestiones políticas, en que los no nacionales no pueden formar parte de las directivas de las organizaciones sindicales existentes en el país. Por ello, concluimos que en el derecho mexicano del trabajo esta plenamente reconocido el principio de Igualdad de Trato entre los trabajadores nacionales y no nacionales o extranjeros.

#### 4.4 LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

La Ley del Seguro Social reglamentaria de la fracción - XXIX del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política Mexicana, es de observancia general en toda la República en la forma y términos que la misma establece y su aplicación se limita a la extensión territorial del país, según se advierte en su artículo 1º, el cual establece el ámbito de aplicación de la ley.

Por su parte el artículo 12 de la ley mencionada, en su fracción I establece que son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio del Seguro Social, 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. Esta fracción se refiere a los sujetos cuyo aseguramiento se deriva de la prestación de un trabajo personal subordinado. Las otras dos fracciones del numeral que se comenta, al igual que las seis fracciones del artículo 13 hacen alusión a las demás personas que tienen el carácter de sujetos de aseguramiento.

El ordenamiento legal que se analiza, no señala ninguna taxativa respecto a la calidad de nacional o migrante del trabajador, sino que comprende a todas las personas que encuadren dentro de la hipótesis de aseguramiento previstos en los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social, particularmente el primero de ellos.

Es más, conforme a la legislación mexicana en materia de seguridad social, cabe destacar que aún en el supuesto de un trabajador migrante, es decir, un trabajador extranjero se encuentre laborando en el país sin cumplir con los requisitos precisados en la Ley General de Población, o sea, que este ilegalmente en la República, no obsta para que goce de todos los derechos que otorga la Ley del Seguro Social, si es que reúne los requisitos que la misma establece para el otorgamiento de subsidios, pensiones o prestaciones de servicios médicos.

A mayor abundamiento, si el patrón persona física o moral que lo contrate no lo inscribe en el Seguro Social, incurre en responsabilidad.

A este respecto, se refiere el artículo 19 de la ley de la materia, al establecer que los patrones están obligados a registrarse e inscribir a los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comunicar sus altas y bajas, modificaciones de su salario y demás datos señalados en la misma ley y sus reglamentos.

El precepto supracitado se relaciona estrechamente con el numeral 84 de la ley sujeta a comentario cuyo texto preve - "el patrón que estando obligado a asegurar a sus trabajadores contra riesgos de trabajo no lo hiciere, deberá enterar al Instituto, en caso de que ocurra el siniestro, los capitales constitutivos de las prestaciones en dinero y en especie, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, sin perjuicio de que el Instituto otorgue desde luego las prestaciones a que haya lugar. La misma regla se observará cuando el patrón asegu

re a los trabajadores en forma tal que se disminuyan las prestaciones a que los trabajadores asegurados o sus beneficiarios tuvieran derecho, limitandose los capitales constitutivos, en este caso a la suma necesaria para completar las prestaciones correspondientes..."

En igual sentido se pronuncia el artículo 96 de la Ley del Seguro Social, al establecer en su primer parrafo que: "el patrón es responsable de los daños y perjuicios que se causan al asegurado o a sus familiares derechohabientes, cuando por falta de cumplimiento de la obligación de inscribirlo o de avisar los salarios efectivos o los cambios de éstos, no pudieron otorgarse las prestaciones en especie y en dinero del seguro de enfermedades y maternidad, o bien, cuando el subsidio a que tuviera derecho se viera disminuído en su cuantía". En estos casos, "El Instituto a solicitud de los interesados, se subrogará en sus derechos y concederá las prestaciones mencionadas en el parrafo anterior..."

Cabe comentar que los textos de los artículos 96 y 181 de la ley que se analiza en esta parte son semejantes, aunque el segundo de ellos, se refiere al seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte.

De singular importancia es para este punto, el artículo 126 de la Ley del Seguro Social que regula el caso del pensionado Nacional o Extranjero que traslada su domicilio al extranjero, toda vez que se suspende el pago de su pensión, mientras dure su ausencia del país, salvo lo que dispongan los convenios internacionales que al efecto se celebren por el Gobierno de México. Ahora bien, cuando el pensionado demuestre al Insti

tuto que su residencia en el extranjero será permanente, a su solicitud, el Instituto le entregará el importe de dos anualidades del monto de su pensión, extinguiéndose por ese pago todos los derechos provenientes del seguro. Esta disposición rige tambien para el pensionado por riesgos de trabajo.

Como comentario al margen, cabe señalar que el numeral-11 de la Ley del Seguro Social anterior permitía entregar a -- los trabajadores que cambiaran su residencia al extranjero y - estuvieren pensionados, el 50% del valor constitutivo de su - pensión, sin embargo, en la ley vigente se cambia la situación y ahora se les otorga el importe de dos anualidades de su pensión.

Igualmente debemos destacar que los familiares con derecho del trabajador asegurado, nacional o extranjero, sólo podrán disfrutar de las prestaciones y demás beneficios del regímen de la Seguridad Social Mexicana, si éstos radican en el país, pero no tendrán derecho si se encuentran fuera del mismo.

Por último en lo que se refiere a los casos de baja como asegurado, el trabajador no Nacional conserva derechos con las mismas condiciones que un Nacional, sin que en ningun caso los derechos adquiridos o por adquirir tengan validez de aplicación fuera del territorio nacional, ya que México no ha celebrado a la fecha convenios de reciprocidad con otros países en ésta materia.

#### 4.5 LOS TRATADOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES

Para entender el concepto de la palabra tratado , es necesario primero conocer su raíz etimológica, la cual proviene del latín tractatus-um que significa ajuste, convenio o pacto.

Ahora bien, de lo anterior podemos deducir que "tratado es todo acuerdo celebrado entre dos o más Estados, entendido - el Estado como país, destinado a crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones". (102)

Al respecto, la Convención de Viena sobre Derechos y -- Tratados, define el término Tratado en su artículo segundo, de la siguiente manera: "Se entiende por tratado a un acuerdo Internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". (103)

Así pues, en el Continente Americano se ha desarrollado y se han fortalecido las relaciones de solidaridad y cooperación internacionales. Ello se pone de manifiesto particularmente en el campo de la Seguridad Social.

(102) Martínez Sampayo Leonardo, "El Tratado de Montevideo y - sus Perspectivas", Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981, Pág. 1

(103) Idem. Ob. cit. Pág. 1

El progreso de los países impone la necesidad de una más estrecha cooperación y coordinación entre las instituciones que se dedican a otorgarla y administrarla.

"La seguridad social, independientemente de ideologías políticas y más allá de ellas, es la que puede unir más estrechamente a los pueblos, porque su misión consiste en que todos los individuos disfruten de una manera justa de mejores condiciones de vida para que puedan desarrollar individual y colectivamente todas sus potencialidades". (104)

"Desde 1942, en Santiago de Chile, al quedar establecida la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, los países Americanos se fijaron como tarea fundamental la erradicación de la miseria por medio del esfuerzo solidario de todas las naciones". (105)

Nuestro país y de manera principal el Instituto Mexicano del Seguro Social han cooperado en forma entusiasta con todos los países del Continente Americano; desde luego sin descuidar las relaciones con los países de las demás regiones geográficas que se esfuerzan por lograr el mismo objetivo.

Los beneficios mutuos de cooperación de seguridad so---

---

(104) Acuerdos Internacionales del Instituto Mexicano del Seguro Social. Diciembre de 1979. IMSS. Departamento de Asuntos Internacionales. Departamento de Publicaciones. Primera edición 1979. Pág. 5

(105) Idem. Ob. cit. Pág. 5

cial, se han plasmado en varios instrumentos o acuerdos internacionales firmados por el Gobierno de México, o por el Instituto Mexicano del Seguro Social con diferentes países o entes dedicados a la seguridad social de otros países.

De las facultades y obligaciones que correspondan al -- Presidente de la República, señaladas en el artículo 89 de la Constitución, cabe destacar las apuntadas en la fracción X que menciona: "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiendo los a la aprobación del Senado...". Este precepto Constitucional se relaciona con el artículo 76 que establece en su parte final de la fracción I: Son facultades exclusivas del Senado: "...Aprobar los tratados internacionales y convenios diplomaticos que celebre el Ejecutivo de la Unión".

Entre los Convenios Internacionales en materia de seguridad social celebrados en la Organización Internacional del Trabajo, que fueron ratificados por el Gobierno de México, esta el Convenio 102, conocido como "Convenio relativo a la norma mínima de la seguridad social". (106)

En dicho convenio se establecieron, como su nombre lo indica, las condiciones mínimas de salud y bienestar que deben otorgarse a las personas protegidas, por ejemplo, previene que las prestaciones deberán comprender por lo menos: en caso de

(106) Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de -- 1959. Vigente en México a partir de octubre de 1962.

estado mórbido la asistencia médico general, comprendida la -- visita a domicilio; la asistencia por especialistas prestada a personas hospitalizadas, y la asistencia que puede ser prestada por especialistas fuera de los hospitales; el suministro de productos farmaceuticos esenciales recetados por médicos u -- otros profesionales calificados; y la hospitalización; en caso de ser necesaria. (107)

La asistencia médica prestada de conformidad con el artículo 10 del Convenio 102, sobre normas mínimas de seguridad social, tendrá por objeto conservar, restablecer o mejorar la salud de la persona protegida, así como su aptitud para el trabajo y para hacer frente a sus necesidades personales.

Por ello se incluyen también en dicho Convenio, las --- prestaciones económicas mínimas, por enfermedad, desempleo, vejez, por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, por - invalidez, etc.

En el punto 1 del numeral 60 del Convenio que venimos comentando, se estableció que "Los residentes no nacionales de berán tener los mismos derechos que los residentes nacionales" y en el punto 2 ordena que "en los sistemas de seguridad social contributivos cuya protección comprende a los asalariados las personas protegidas que sean nacionales de otro Miembro -- que haya aceptado las obligaciones de la parte correspondiente

---

(107) Publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de -- 1959. Vigente en México a partir de octubre de 1962.

del Convenio deberán tener, respecto de dicha parte, los mismos derechos que los nacionales del Miembro interesado. Sin embargo, al aplicación de éste parrafo podrá estar condicionada a la existencia de un acuerdo bilateral o multilateral que prevea la reciprocidad".

El Convenio 19 de la OIT, ratificado por México (108) Denominado "Convenio relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes de trabajo". Estipula que todo Miembro de la OIT que lo ratifique, se obliga a conceder a los nacionales de cualquier otro Miembro que lo haya ratificado, y que fueren victimas de accidentes del trabajo ocurridos en el territorio de aquel, o a sus derechohabientes, el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo.

Igualmente dice que esta igualdad de trato será otorgada a los trabajadores extranjeros y a sus derechohabientes sin ninguna condición de residencia. Empero, en lo que se refiere a los pagos que un Miembro, o sus nacionales, tengan que hacer fuera de su propio territorio en virtud de éste principio, las disposiciones que hayan de tomarse se regirán, si fuere necesario, por acuerdos especiales celebrados con los Miembros interesados.

Por esa razón el artículo 2 de este Convenio dispuso -- que los Miembros podrán celebrar acuerdos especiales en los que estipulen que las indemnizaciones por accidentes del traba

---

(108) Entro en vigor en México en mayo de 1934.

jo ocurridos a trabajadores empleados de una manera temporal o intermitente en el territorio de un Miembro, por cuenta de una empresa situada en el territorio de otro Miembro, deberán regirse por la legislación de este último Miembro.

El Convenio 21 de la OIT, es el "Convenio relativo a la simplificación de la inspección de los emigrantes a bordo de los buques", cuya fecha de entrada en vigor fue el 29 de diciembre de 1975.

A continuación veremos los Convenios, Acuerdos y Bases de Programas, sobre seguridad social que han celebrado el Instituto Mexicano del Seguro Social con organismos similares de otros países.

1. Convenio de Cooperación entre el IMSS y el Instituto Boliviano de Seguridad Social, celebrado el 30 de junio de 1978 en la Paz Bolivia.
2. Convenio de Cooperación entre el IMSS y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, celebrado el 9 de marzo de 1978 en Bogotá, Colombia.
3. Convenio de Cooperación entre el IMSS y la Caja Costarricense de Seguros Sociales, pactado el 27 de enero de 1978 en San José, Costa Rica.
4. Convenio de Cooperación entre el IMSS, el Comité Estatal de Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública de Cuba, firmado el 10 de marzo de 1978 en México, Distrito Federal.

5. Convenio de Cooperación entre el IMSS y el Ministerio de -- Trabajo y Previsión Social de El Salvador, instrumentado el 30 de septiembre de 1978 en México, Distrito Federal.
6. Convenio de Cooperación entre el IMSS y el Instituto Hondu reño de Seguridad Social, celebrado el 31 de agosto de 1978
7. Convenio de Cooperación entre el IMSS y el Instituto Nicara guense de Seguridad Social, pactado el 10 de febrero de -- 1978 en Managua, Nicaragua.
8. Convenio de Cooperación entre el IMSS y el Instituto Domini cano de Seguros Sociales, firmado el 30 de marzo de 1978 en México, Distrito Federal.
9. Convenio de Cooperación entre el IMSS y el Ministerio de Se guridad Social de Santa Lucia, celebrado el 9 de diciembre de 1977 en Castries, Santa Lucia.
- 10 Convenio de Cooperación entre el IMSS y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, celebrado el 30 de mayo de - 1978 en México, Distrito Federal.
- 11 Bases del Programa de Cooperación Mutua entre el IMSS y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, instrumentado - el 15 de febrero de 1978 en Guatemala, C.A.

Los siguientes Convenios se refieren a la prestación de la asistencia médica reciproca y al pago y transferencia de -- pensiones.

- 12 Convenio Bilateral entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el IMSS, para asistencia médica recíproca de sus respectivos asegurados en tránsito; celebrado el 6 de julio en San José, Costa Rica.

Al celebrar este Convenio, las partes firmantes consideraron conveniente hacer extensiva, sobre bases de reciprocidad, la protección, de los regímenes de seguridad social en las instituciones signatarias, a los asegurados o afiliados y a los beneficiarios de los mismos, que transitoriamente se encuentren en la República Mexicana, o en la República de Costa Rica, con derecho a sus beneficios que sus respectivas leyes y reglamentos de seguridad social reconocen a sus nacionales.

- 13 Convenio entre el IMSS y el Ministerio de Salud Pública de Cuba, para asistencia médica recíproca de sus respectivos nacionales en tránsito, signado el 24 de junio de 1976 en la Habana, Cuba.

En este instrumento, México y Cuba convinieron que los nacionales mexicanos que transitoriamente se encuentren en Cuba y los nacionales cubanos que transitoriamente se hallen en México, tendrán derecho a las prestaciones médicas, atención hospitalaria y servicios que estipulan en sus leyes y reglamentos respectivos, cuando requieran atención de emergencia, de carácter inmediato o urgente. Se trata exclusivamente de servicios médicos y se excluye cualquier prestación en dinero.

- 14 Convenio entre el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y el IMSS, para la asistencia médica recíproca de sus respectivos asegurados en tránsito, pactado el 4 de diciembre

bre de 1975, en Guatemala, Guatemala.

El Convenio Celebrado con Guatemala fue en los mismos términos que el que se firmó en Cuba.

- 15 Acuerdo entre los Estados Unidos de Norteamérica y los Estados Unidos Mexicanos, respecto al pago de beneficio fijados por las leyes del Seguro Social de ambos países a personas con domicilio en el extranjero, celebrado el 27 de marzo de 1968 en México, Distrito Federal.

En realidad el acuerdo pactado con los Estados Unidos de Norteamérica, se pacto entre el Excelentísimo Embajador extraordinario y plenipotenciario de ese país en México y el Secretario de Relaciones Exteriores de México, en esa fecha mediante el cambio de notas Diplomáticas.

En el citado acuerdo se estableció que tanto los mexicanos-pensionados por el seguro social norteamericano, como los norteamericanos pensionados por el seguro social mexicano, pueden disfrutar de sus pensiones, independientemente del lugar de su residencia, por lo cual no opera el finiquito - señalado por el comentado artículo 126 de la ley del seguro social.

- 16 Acuerdo sobre Transferencia de Pensiones entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Italiana, celebrado el 2 de febrero de 1977 en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Este acuerdo lo pactaron dichos gobiernos deseosos de facilitar el pago de las pensiones de sus respectivos nacionales cuando éstos cambien de residencia; por eso se les cono

ce como Acuerdo Sobre Transferencia de Pensiones.

Segun el numeral 1º del acuerdo en cuestión, las limitaciones que en materia de pensiones impone el artículo 126 de la Ley del Seguro Social Mexicano, no se aplicarán a los Italianos pensionados, de acuerdo con la propia ley mexicana y por lo tanto, será posible continuar el pago a dichos pensionados de todas sus pensiones, incluyendo las eventuales asignaciones familiares y las demás prestaciones económicas previstas en la ley, cuando éstos abandonen el territorio mexicano y trasladen su residencia a Italia.

Sin embargo, a solicitud del pensionado Italiano, el Seguro Social Mexicano le entregará, a cambio de la pensión correspondiente, el importe de dos anualidades de su pensión, ex tinguendiéndose por ese pago todos los derechos que pudiere tener como pensionado.

Por parte de Italia no existe ni se pondrá en el futuro limitación alguna a la transferencia y pago en México de las pensiones de vejez, invalidez y supervivientes, incluyendo las eventuales asignaciones familiares y demás prestaciones económicas, así como de las pensiones derivadas de accidentes de -- trabajo y enfermedades profesionales reconocidas por la legislación Italiana a los ciudadanos mexicanos cuando dejen el territorio Italiano y trasladen su residencia a México.

Lo único que se excluyó de dicho convenio fue lo relativo a las prestaciones médicas, por lo que, al trasladarse un pensionado a su país de origen, la institución respectiva que-

dará librada de cualquier obligación al respecto.

Los dos últimos Acuerdos mencionados, son de los más completos que sobre la transferencia del pago de pensiones se han celebrado a la fecha.(109)

#### 4.6 OTRAS DISPOSICIONES

##### CODIGO CIVIL

El Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la República en materia federal, establece en su precepto número 12 que: "Las leyes mexicanas rigen a todas las personas que se encuentren en la República, así como los actos y hechos ocurridos en su territorio o jurisdicción y -- aquellos que se sometan a dichas leyes, salvo cuando éstas prevean la aplicación de un derecho extranjero y salvo, además lo previsto en los tratados y convenciones en que México sea parte".

En el precepto apuntado se menciona expresamente que - las leyes mexicanas, esto quiere decir que todas las leyes, rigen o tienen aplicación para todas las personas que se encuentren en la República; esto significa que su aplicación es por igual para todos los habitantes de la República, ya sean nacionales o extranjeros, estén domiciliados en ella o son transeúntes.

---

(109) Ver Acuerdos Internacionales del IMSS, Ob. cit. Págs. 3 a 88.

## LA LEY GENERAL DE SALUD

La Ley General de Salud (110) reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Esta ley es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.(111)

El artículo 3° del ordenamiento señalado dispone que: - "En términos de esta ley, es materia de salubridad: ... XXVII la sanidad internacional,...".

Las disposiciones legales comprendidas en el título Décimo Quinto de la Ley General de Salud regulan lo concerniente a la Sanidad Internacional, y de ello se ocupa también el Reglamento de la Ley General de Salud en materia de Sanidad Internacional. (112)

Al respecto, el precepto 351 de la ley que se analiza, ordena que los servicios de sanidad internacional se registrarán por ésta ley, y sus reglamentos y las normas técnicas que emita la Secretaría de Salud, así como por los tratados y convenios internacionales en los que los Estados Unidos Mexicanos-

(110)Publicada en el D.O. de la Federación el 7 -febrero-1984.  
(111)Artículo 1° Ley General de Salud. Edición de la Sría. de Salud. Publicada en 1984 Pág. 27  
(112)Publicado en el D.O. de la Federación el 18-febrero-1985.

sean parte y que hubieren celebrado con arreglo a las disposiciones de la Constitución.

Es la Secretaría de Salud la facultada por la ley para operar los servicios de sanidad internacional, tanto de carácter migratorio como los relacionados con el tránsito de personas.

En las normas legales que comentamos se advierte que en nuestro país toda persona, incluyendo a los extranjeros, tienen derecho a la protección de la salud, independientemente de la situación migratoria que guarden, ya que esta materia juega un papel fundamental en el ámbito del territorio nacional.

Al término de la segunda guerra mundial, se originó en varios países de Europa (113) un gran desarrollo en las legislaciones nacionales sobre la Seguridad Social, pero no fue sino hasta la década de los sesentas cuando se hizo notar una decidida acción para resolver la situación de los trabajadores - extranjeros, tal como ocurrió en la Comunidad Europea, que gracias a los países miembros hicieron posible una realidad, construir el Mercado Común Europeo, conocido como MERCOMUN.

La solución al problema de la protección de los trabajadores no nacionales, fue posible, en algunos casos, a través de la celebración de convenios de reciprocidad de trato orientados a la coordinación de las legislaciones nacionales con objeto de eliminar el obstaculo que se origina por la variedad en la estructura de sus prestaciones.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo ha señalado con toda precisión los problemas que enfrenta la protección de los trabajadores inmigrantes.

Para facilitar el estudio de la problemática inherente a la protección social de los trabajadores extranjeros en México, he formado cinco grandes grupos, que son los siguientes: Igualdad de trato; Determinación de la legislación aplicable, - Conservación de los derechos adquiridos y en vías de adquisición y pago de las prestaciones en el extranjero.

A continuación veremos en que consiste cada uno de ellos.

---

(113) Alemania, España. Inglaterra e Italia entre otras.

## C A P I T U L O V

### PROBLEMATICA DE LA PROTECCION DE LOS TRABAJADORES INMIGRANTES

- 5.1 La igualdad de trato
- 5.2 Determinación de la legislación aplicable
- 5.3 Conservación de los derechos adquiridos
- 5.4. Conservación de derechos por adquirir
- 5.5 Pago de las prestaciones en el extranjero
- 5.6 Los trabajadores extranjeros ante la ley del Seguro Social

## 5.1 LA IGUALDAD DE TRATO

La política migratoria del Gobierno de la República es-  
ta basada en principios, normas y criterios tendientes a defen  
der los derechos humanos, sobre todo de los trabajadores.

En nuestro régimen de derecho basado en el orden Consti-  
tucional, se prevé la más amplia garantía jurídica en favor de  
los derechos de las personas, sin importar la nacionalidad que  
tengan.

La igualdad de trato a los trabajadores no nacionales,  
inicialmente presentó diversos problemas, pero en materia de  
seguridad social, las discriminaciones basadas en la nacionali  
dad eran relativamente poco frecuentes, pues el derecho a las  
prestaciones emana de la contribución financiera de los traba-  
jadores a través de las cotizaciones.

El problema discriminatorio es más común en los países  
que tienen legislaciones de seguridad social, donde no existe  
precisión en las cotizaciones y el derecho a las prestaciones  
en virtud de contener conceptos nuevos que favorecen la crea-  
ción de sistemas nacionales de protección, cuyo financiamiento  
tiene como principal fuente los fondos procedentes de impues-  
tos generales.

De esa manera se han introducido medidas discriminato-  
rias en lo referente a la obligación de estar asegurado y al

derecho a las prestaciones, tanto dentro como fuera del territorio nacional, y tambien en lo referente a la posible participación en la administración y en los organismos jurídicos de la seguridad social.

Por ello es necesario y urgente que se plasmen en los tratados y en los acuerdos internacionales las garantías mas eficaces y eficientes para lograr una absoluta igualdad de trato para los trabajadores no nacionales.

## 5.2 DETERMINACION DE LA LEGISLACION APLICABLE

Con frecuencia los trabajadores extranjeros que son asegurados en un país, y luego emigran a otro en el que tambien tienen el carácter de asegurados, enfrentan el problema de la legislación de seguridad social, al solicitar algunas de las prestaciones otorgadas por el seguro social; razón por la cual en estos casos, debe determinarse previamente en los acuerdos sobre seguridad social que celebren los países, que legislación debe aplicarse a los trabajadores extranjeros, tanto en el caso de los que estan empleados normalmente en territorio de un país, como en el caso de aquellos trabajadores que ademas de estar destacados en el extranjero, viajan continuamente y ejercen sus actividades en forma indistinta en dos o más países; y de los trabajadores de buques y aeronaves.

El principal problema que se origina por la falta de de

terminación previa de la legislación aplicable a los supuestos apuntados, es que pueden originar divergencias en perjuicio de los trabajadores migrantes al aplicarse simultaneamente dos o más leyes de distintos países, lo cual causaría un conflicto - de derecho positivo y pondría en evidencia la ausencia de una legislación aplicable al caso concreto, originandose con ello un conflicto de aspecto negativo, por no existir disposiciones internacionales claras y precisas.

En consecuencia es necesario que se protejan los intereses y derechos de los trabajadores migrantes a través de reglas y normas internacionales, que bien pueden establecerse en convenios de seguridad social que celebren los gobiernos de los países interesados, con el fin de evitar que se cometan injusticias, e impedir que se dupliquen obligaciones injustificadamente.

Así mediante una legislación específica de seguridad social, puede asegurarse una protección completa en las hipótesis planteadas; desde luego que, salvo la contratación de seguros voluntarios hecha por trabajadores extranjeros, lo correcto sería incluir en los convenios internacionales los esquemas amplios de aseguramiento, es decir, todos los seguros que comprende el régimen ordinario del seguro social obligatorio, ya que incluir determinados seguros en un acuerdo internacional, originaria además de complicaciones administrativas a los organismos de seguridad social de los países que convengan, desventajados y perjuicios para los trabajadores migrantes extranjeros

El aseguramiento de los trabajadores extranjeros que me

nos problemas representa, es el de los asalariados o subordinados, pues en estos casos el criterio que se toma en cuenta para determinar la legislación aplicable, es la del país a donde se lleva a cabo el trabajo, sin importar el país a donde reside el trabajador, o en el cual esté la sede de la empresa en la que presten sus servicios.

Con relación al aseguramiento de los trabajadores extranjeros independientes, estimo, puede realizarse de acuerdo con la legislación del país a donde tengan su residencia, o bien, del país en el que ejerzan su actividad personal.

Empero, "es necesario establecer reglas particulares -- para las categorías especiales de trabajadores migrantes que -- escapa de la posible aplicación de reglas generales, este es el caso de los trabajadores destacados en un país extranjero, -- de la gente de mar y de las tripulaciones de las aeronaves" -- (114)

Por ello, "los tratados y acuerdos internacionales que protejan a los trabajadores migrantes, deberán tomar en cuenta estas situaciones, haciéndolas flexibles en su aplicación para que cumplan debidamente con su objetivo". (115)

---

(114) IMSS Boletín de Información Jurídica. Noviembre-Diciembre de 1975, año III, No. 16 Pág. 82

(115) Idem.

### 5.3 CONSERVACION DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS

La causa por la cual es necesario comentar lo relativo a la conservación de los derechos adquiridos, es debido a que durante el desarrollo de las legislaciones modernas de seguridad social, se ha sustituido la noción del derecho de la persona titular de las prestaciones a los beneficiarios que residen en el país donde se han adquirido los derechos.

Esta evolución, también desfavorable, se debe a conceptos específicos de las diversas legislaciones respecto a fundamentos del derecho a las prestaciones y de manera especial a la organización financiera de la protección, reflejando así la idea de solidaridad nacional que adquiere predominio sobre el concepto de la contribución personal.

Esta evolución exige la adopción de medidas apropiadas a favor de los trabajadores migrantes para evitarles las limitaciones que les impone la estricta aplicación de la regla territorial del derecho a las prestaciones. Las dificultades se agravan en lo que respecta a contingencias como la invalidez, la incapacidad permanente, la vejez, e inclusive la muerte del padre de familia.

Las contingencias a mayor plazo producen consecuencias diferentes a las contingencias a corto plazo, pues en éste último tipo, el trabajador puede gozar normalmente de las prestaciones concedidas en el país de inmigración.

En el caso de invalidez, el trabajador asegurado no puede continuar su anterior actividad en el país extranjero, y al acercarse la vejez puede sentirse inclinado a volver a su país de origen; en el supuesto de muerte, las personas dependientes del difunto se verían privadas de los medios de vida que recibían del sosten familiar.

En este tipo de contingencias, cualquier requisito de territorialidad de derecho a las prestaciones limita la protección de los beneficiarios, particularmente cuando se trata -- del derecho a las prestaciones a largo plazo, que se adquiere a base de largos periodos de cotización o de otro tipo de contribuciones, de actividad profesional o de residencia.

Por esto es muy importante el principio de la conservación de los derechos adquiridos, que trata de eliminar las posibles contingencias de territorialidad para garantizar a los trabajadores el disfrute de las prestaciones a largo plazo, cuyo derecho han adquirido durante su vida activa, incluso cuando han dejado de vivir en el país donde ejercen su actividad.

Asímismo es necesario que se precisen las normas generales de caracter internacional para que en los tratados multinationales se proteja tanto el derecho del trabajador como el de sus familiares, para el disfrute de las prestaciones que han adquirido en el país de inmigración.

Es injusto que el trabajador migrante, además de los -- problemas de lenguaje, comunicación, integración, asimilación y trabajo que enfrentan para adaptarse a la vida económica y -

social del país al que llega, quede desprotegido de los servicios que la seguridad social debe otorgarles, más aún cuando el trabajador inmigrante participa en la vida económica de la comunidad receptora, contribuyendo con su trabajo y esfuerzo - en el enriquecimiento de la comunidad que lo alberga.

#### 5.4 CONSERVACION DE DERECHOS POR ADQUIRIR

Uno más de los aspectos relevantes de este capítulo es el que se refiere a la garantía del derecho de los trabajadores migrantes, para adquirir las prestaciones de seguridad social.

El problema se presenta cuando los asegurados dejan de trabajar en un país en el que han cotizado y emigran a otro para iniciar en él un nuevo trabajo, ya que en el país al cual llegan deben cumplir otros períodos de cotización o calificación para tener derecho al disfrute de las prestaciones económicas y en especie de la seguridad social, quedando en ese tiempo desprotegidos, no obstante que en uno o en varios países distintos hayan cumplido con los períodos de cotización exigidos por las legislaciones a las que estuvieren sujetos.

Por otro lado, en las prestaciones que mayor tiempo requieren, como son las del seguro de vejez, que en nuestro país exigen que el asegurado tenga un mínimo de 500 cotizaciones semanales, según el artículo 138 de la Ley del Seguro Social vigente a la fecha de este trabajo; que son aproximadamente 10 -

años, puede darse el caso de que un trabajador se la pase cotizando toda su vida en varios países cuyas leyes de seguro social exijan para el disfrute de las mismas prestaciones del seguro de vejez, requisitos semejantes, sin cumplir en ninguno de los países en los que haya cotizado, con el periodo mínimo exigido para tener derecho al goce de dichas prestaciones, es decir, porque haya cotizado en cada uno de los tres o cuatro países 490 cotizaciones en cada uno, esto haría que definitivamente no tuviera derecho a su pensión por no cumplir con el mínimo de cotizaciones; lo cual sería injusto después de haber cotizado en los diversos países mucho más semanas.

Un trabajador en la hipótesis que planteamos, vería frustrada la ilusión, sobre todo en aquellos momentos en que con verdadera urgencia requiera de la protección, ganada justamente a través de las cotizaciones que haya hecho en los diversos organismos de seguridad social, de los cuales ninguno podría concedersela por no cumplir los requisitos legales establecidos en las diversas legislaciones.

Por ello es necesario que los países interesados, en sus legislaciones o mediante acuerdos y tratados internacionales, protejan a sus trabajadores cuando emigran, para que se les garantice el reconocimiento de los períodos de cotizaciones que hayan hecho en los diferentes países, durante la vida activa y productiva de los trabajadores migrantes, "para que en el caso de su vida puedan disfrutar de las legítimas prestaciones a que han tenido derecho y que la sociedad en cualquier lugar en donde se encuentre, debe reconocerles y garantizarseles", -- (116) para asegurarles en su vejez un descanso digno.

(116) IMSS Boletín de Información Jurídica. Ob. Cit. Pág. 84

## 5.5 PAGO DE LAS PRESTACIONES EN EL EXTRANJERO

El pago de las prestaciones económicas en el extranjero han adquirido ultimamente una importancia relevante, ya que, - por medio de las relaciones internacionales, en materia de seguridad social, algunos países han establecido a través de convenios internacionales, hacer el traslado de un país a otro de las cantidades correspondientes al pago de las prestaciones en dinero, pues los hechos reales han demostrado, sobre todo en las fronteras, que hay desplazamiento y traslado constante de trabajadores de un país a otro, en busca de fuentes de trabajo y en ese constante ir y venir, cubren las cuotas de seguro social en el país receptor a donde prestan sus servicios y en el cual cumplen con los requisitos para el disfrute de prestaciones de vejez o de invalidez; o bien, es el caso de trabajadores extranjeros que logran el disfrute de alguna prestación económica, y deciden por razones de tipo familiar, o de arraigo a su tierra natal, regresar al lugar a donde reside su familia, a su lugar de origen, y por medio de los acuerdos o convenios internacionales, estos trabajadores pueden cobrar sus pensiones en el país de su nacionalidad.

En efecto, la situación sujeta a comentario, se manifiesta mayormente cuando los trabajadores migrantes viven en la frontera de su país de origen y laboran en empresas instaladas en las fronteras de países vecinos, ya que la situación geográfica les permite a los trabajadores vivir en su lugar de origen y desarrollar sus labores ordinarias en el país vecino.

Así, en ese contexto, es indispensable que en el caso del gobierno mexicano, se actualice la legislación nacional, y que por medio de Acuerdos o Convenios Internacionales se adopten las medidas necesarias para que los trabajadores migrantes mexicanos que merecidamente han obtenido el derecho a disfrutar de una pensión en otro país, se le respete el derecho de señalar su lugar de residencia, para que en México puedan disfrutar legítimamente de la prestación económica obtenida, la cual correría a cargo de la institución de seguridad social del país a donde haya cotizado y de las prestaciones médicas, que en estos casos, serían proporcionadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, en cumplimiento de una obligación de reciprocidad pactada en el Acuerdo o Convenio Internacional -- que se celebre.

La misma situación podría pactarse en el caso de los -- trabajadores extranjeros que en México adquirieran el derecho a disfrutar de una prestación económica de seguridad social, y -- regresen a su país de origen.

## 5.6 LOS TRABAJADORES EXTRANJEROS ANTE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Con relación a la aplicabilidad de la Ley del Seguro Social a trabajadores extranjeros que laboran dentro del territorio nacional, cabe comentar que el artículo 12 de dicha ley, en su fracción I dispone que "son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, 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".

Por otra parte, tenemos que el artículo 1º del mismo ordenamiento legal señala que su observancia es general en toda la República en la forma y términos en ella establecidos; y en el numeral 2º ordena que "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".

De esas disposiciones se desprende que la naturaleza -- del aseguramiento y el espíritu del legislador al establecer la seguridad social, fue establecer una situación de facto, -- consistente en la existencia de una relación de trabajo, sin hacer distinción alguna respecto a la nacionalidad o situación legal dentro del territorio mexicano de la persona que realiza la actividad laboral; además, la seguridad social cuya realiza

ción esta a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como objetivo garantizar los derechos humanos a la salud, sin importar cual sea la nacionalidad del trabajador, y por -- tanto, sin destacar tampoco situaciones jurídicas del ser humano al que protege.

En tales condiciones, se deduce que independientemente del país de origen del trabajador inmigrante, o de su situación legal en nuestro país, es suficiente el hecho de que se encuentre vinculado a un patrón a través de una relación de -- trabajo, para que se constituya en sujeto de aseguramiento del régimen obligatorio del seguro social.

Por ende, todos los trabajadores extranjeros que laboren en nuestro país, deben ser sujetos del seguro social mexicano, y quedar protegidos por la Ley del Seguro Social contra los riesgos del trabajo, ya se trate de accidentes o enfermedades originados con motivo del trabajo, enfermedades generales y contra los estados de invalidez, cesantía en edad avanzada y contra la vejez e inclusive la muerte; extendiéndose su protección no solo a los trabajadores extranjeros, sino también a sus familias, es decir la protección se extiende a las esposas e hijos de los trabajadores migrantes.

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

**PRIMERA.**- Los trabajadores inmigrantes que abandonen su suelo patrio y van a otros países en busca de trabajo, en su gran mayoría son personas carentes de medios económicos que -- buscan mejores condiciones de vida. Otros, los menos llegan -- con un trabajo seguro, o previamente contratado; empero los -- dos tipos de trabajadores tienen el mismo carácter de extranjeros, y ambos, se integran a la población económicamente activa con su dinámica de trabajo.

**SEGUNDA.**\_ Por medio del trabajo, los extranjeros se integran socialmente a la vida activa y económica del país receptor, de esa manera participan con su esfuerzo en los diversos aportes de la comunidad.

**TERCERA.**\_ La incorporación de los trabajadores extranjeros en la sociedad mexicana, es un complejo entrecruzamiento -- de factores lingüísticos, políticos, económicos, sociales, culturales, ideológicos, etc.; Originándose con ello , la formación de nuevos núcleos de población urbanos, y que exista un incremento de los ya existentes.

**CUARTA** - Con su participación y su fuerza de trabajo, los extranjeros contribuyen al desarrollo del país receptor, y a su enriquecimiento con los pagos de los impuestos que hacen. Por consiguiente es indispensable garantizarles el derecho humano a la salud, mediante un aseguramiento oportuno, protegiéndolos contra accidentes o riesgos de trabajo de los que pueden ser víctimas; asimismo deben ser protegidos contra las enfermedades que pudieran sobrevenirles por causas naturales.

QUINTA.- De acuerdo con nuestra legislación, en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo, incluyendo a los extranjeros, gozarán de las garantías que otorga la Constitución Política Mexicana.

SEXTA.- Así pues, tenemos que las leyes mexicanas, incluyendo las que se refieren al estado y capacidad de las personas, se aplican a todos los habitantes de la República Mexicana, ya sean nacionales o extranjeros, esten domiciliados en ella, o sean transeuntes.

SEPTIMA.- En consecuencia, no pueden ni deben establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo, religion, doctrina política o condición social; en virtud de que en nuestro país, el trabajo es un derecho y un deber sociales, debe realizarse en condiciones tales que aseguren la vida, la salud y un nivel económico para los trabajadores extranjeros.

OCTAVA.- El sentido humanista que persigue la seguridad social nacional, es hacer realidad el derecho fundamental que tiene toda persona, de ser protegido contra los riesgos de trabajo que amenazan la salud de los trabajadores asalariados y no asalariados, del campo y de la ciudad, subordinados e independientes, y nacionales y extranjeros que laboren en el país.

NOVENA.- Por consiguiente, el Seguro Social es el medio para liberar a los trabajadores extranjeros de la incertidumbre presente y futura que amenaza su bienestar y el de sus fa

milias; es el instrumento principal y adecuado para garantizar les una seguridad contra los riesgos del trabajo y contra las enfermedades, asegurandoles mejores condiciones de vida, sobre todo, cuando quedan cesantes o llegen a la vejez; es la institución que les da derecho a la asistencia y bienestar social.

DECIMA.- En materia de seguridad social todo trabajador, aun el extranjero, que se encuentre vinculado a un patron mediante una relación de trabajo, debe ser sujeto de aseguramiento del régimen obligatorio, ya que la Ley del Seguro Social no señala taxativa alguna con respecto a la calidad de nacional o extranjero del trabajador, sino que comprende a todas aquellas personas que conforme a la ley sean sujetos de aseguramiento, maxime que su aplicación es de observancia general en toda la República en la forma y términos que la misma establece, además porque la finalidad de la seguridad social es garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica y a la protección de los medios de subsistencia.

DECIMOPRIMERA.- El artículo 12 de la Ley del Seguro Social en su fracción I, establece que son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, las personas que se encuentren vinculadas o otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patron, y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial este exento del pago de impuestos o derechos.

DECIMOSEGUNDA.- En tales condiciones y dado que la naturaleza del aseguramiento y el espíritu del legislador al establecer la seguridad social, estan referidos unicamente a la si

tuación de facto consistente en la existencia de una relación de trabajo, sin hacer distinción alguna por cuanto se refiere a la nacionalidad del trabajador, o a su situación legal en el país. La seguridad social, cuya realización esta a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene como principal objetivo garantizar derechos humanos a la salud, sin que por su nacionalidad establezca limitación alguna del ser humano al que se protege.

DECIMOTERCERA.\_ Es suficiente que cualquier trabajador extranjero se encuentre vinculado a una relación laboral, para que sea sujeto de aseguramiento del regimen obligatorio, del - seguro social, y por ende, queda protegido contra enfermedades o accidentes de trabajo; contra enfermedades generales, y contra invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. La - protección debe ser no solo médica, sino de los medios de sub sistencia y comprende los servicios sociales necesarios para su bienestar.

DECIMOCUARTA.- Si bien, el régimen del Seguro Social Obligatorio se funda en el principio de territorialidad de la ley, pues tiene vigencia y aplicación plena dentro de la Repú blica Mexicana, en la forma y términos que la propia Ley del Seguro Social establece; lo cierto es que no se puede aplicar de manera general en todo el país; pues como toda regla tiene su excepción, ya que solo opera en aquellos lugares en los que esta implantado el régimen del seguro social obligatorio, el - cual se ha implantado paulatinamente en la mayoría de los Muni cipios de los Estados; y en los lugares a donde no se ha im--- plantado el régimen los trabajadores extranjeros no serían su jetos de aseguramiento; pero tampoco quedarían desprotegidos,-

pues de sufrir algun riesgo, deberán en éste caso, ser indemnizados por los riesgos de trabajo que sufran, de acuerdo con lo establecido en la Ley Federal del Trabajo.

**DECIMOQUINTA.-** En síntesis, la ley protege al trabajador extranjero, igual que a los nacionales. Se protegen los intereses y derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores migrantes, y mediante convenios internacionales celebrados por los países interesados, se deben subsanar las lagunas de hecho que se presentan, como la apuntada en el numero que antecede.

**DECIMOSEXTA.-** Por medio de Convenios Internacionales, se deben reconocer a los trabajadores extranjeros los derechos que hayan adquirido en materia de seguridad social, ya sea en su país de origen, o en otros en los cuales haya cotizado o generado derechos, cuya finalidad sean sus prestaciones una vez cubiertos los requisitos de la ley del ultimo país a donde haya recidido, y en especial de acuerdo con nuestra legislación.

**DECIMOSEPTIMA.-** Es necesario que en el caso del Gobierno Mexicano, se promuevan reformas a la legislación nacional sobre seguridad social, para que los pensionados del Instituto Mexicano del Seguro Social que sean extranjeros y decidan regresar a su país de origen o mudarse a otro país, sigan cobrando y disfrutando su pensión en el lugar a donde se encuentren, sin necesidad de cubrirles su finiquito, el cual va en su perjuicio.

DECIMOCTAVA.- En resumen, se debe proteger a todo trabajador extranjero que resida en nuestro país, de la misma manera como la seguridad social protege a los trabajadores mexicanos.

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

CORDINI MIGUEL ANGEL "Derecho de la Seguridad Social", Editorial Universitaria; Buenos Aires, Argentina.

DE LA CUEVA MARIO "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo III, cuarta edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.

GARCIA OVIEDO CARLOS "Tratado Elemental de Derecho Social", quinta edición, Editorial EISA, Madrid, 1952, España.

GONZALES DIAZ LOMBARDO FRANCISCO "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral", Textos Universitarios, UNAM, -- primera edición, México, 1973.

SERRA ROJAS ANDRES "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A.

GUZMAN OROZCO REYNALDO "La Seguridad Social en México", Seguridad Social, Colección Seminarios No. 2, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Servicios Administrativos, México, 1976.

MARTI BUFFILL CARLOS "Tratado Comparado de Seguridad Social", Ministerio del Trabajo, Instituto Nacional de Previsión Madrid, 1951, España.

MORALES R.R. "Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica", Editorial de Palma, Buenos Aires 1962, Argentina.

PATIÑO CAMARENA JAVIER "Las Formas de Protección Social a través de la Historia", Artículo Publicado en el Boletín Informativo de Seguridad Social (enero, febrero, -- marzo, abril de 1978). Año I, No. 1 y 2 Editado por el IMSS.

RAMOS ALVAREZ O. G. "Qué es la Seguridad Social", Revista Mexicana del Trabajo, México.

SANCHEZ VARGAS GUSTAVO "Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México", Cuadernos de Psicología, Edición de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1963

SCHWEINITZ KARK "Inglaterra hacia la Seguridad Social", Editorial Minerva, México 1945.

SIERRA LOPEZ MIGUEL ANGEL "Seguridad Social para las Fuerzas Armadas", Tesis Profesional, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1969.

TENA SUCK RAFAEL - ITALO HUGO "Derecho de la Seguridad Social", Editorial PAC, S.A., segunda edición, México - 1990.

VERGES JOAQUIN "Qué es la Seguridad Social", Editorial la Gaceta Ciencia, S.A., Barcelona 1977, España.

FLORES GOMEZ GONZALEZ FERNANDO "Introducción al Estudio del Derecho y Derecho Civil", Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México 1973.

GARCIA MAYNES EDUARDO "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México 1984.

MARTINEZ SAMPAYO LEONARDO "Prestaciones Económicas en los Seguros de I.V.C.M.", IMSS, 1986.

MARTINEZ SAMPAYO LEONARDO "El Tratado de Montevideo y sus Perspectivas", Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1981.

#### OBRAS SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

"Bibliografía sobre el impacto del proceso migratorio masivo en el cono sur de América", (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay), Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Serie Migración - Volumen I. Publicación No. 383 Editora e Impresora Internacional S.A. de C.V., México 1984.

"Boletín de Información Jurídica", Noviembre-Diciembre de 1975, Año III, No. 16. Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

"Boletín Informativo de Seguridad Social", enero-febrero-marzo-abril 1978, Año I, No. 1 y 2. Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

"El Seguro Social en México", (Antecedentes y Legislación, Convenios, Recomendaciones, Resoluciones y Conclusiones en materia internacional), Tomo II. Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1971.

"Instituto Mexicano del Seguro Social", 1943-1983, 40 años de historia. Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, Jefatura de Publicaciones. México 1983.

"ISSSTE en transformación con el México moderno", Revista publicada por el ISSSTE, México, octubre de 1991.

"Leyes, reglamentos, decretos e instructivos del IMSS", Editado por el Departamento de Publicaciones del IMSS, México 1982.

"Fuentes Formales del Derecho Positivo de la Seguridad Social" (enero-a-abril 1978), Año I, No. 1 y 2. Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Diario Oficial de la Federación. Segunda edición, Tomo CXXXVI, No. 15, del día martes 19 de enero de 1943, pp. 1-11.

"México y la Seguridad Social", Tomo I. Editado por el Instituto Mexicano del Seguro Social. México 1952.

"Todo México", Compendio Enciclopédico 1985. Editado por Enciclopedias de México, S.A. de C.V., México 1985.

#### DICCIONARIOS

"Diccionario Enciclopédico Vox, lexis 22, Sinónimos-Antónimos" Editado por Círculo de Lectores, Barcelona 1979, España.

"Gran Diccionario Patria de la Lengua Española", Tomo VI, Editorial Patria, S.A. de C.V., México 1983.

L E Y E S

"Ley Federal del Trabajo", edición 54a., Editorial Porrúa, S.A. México 1986.

"Ley del Seguro Social", editada por el IMSS, México 1989.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México 1993.

"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, S.A., México 1985.

"Código Civil para el D.F.", Editorial Porrúa, S.A., octava -- edición, México 1989.

"Ley General de Población", Editorial Porrúa, S.A., México -- 1991.

"Ley General de Salud", Edición de la Secretaría de Salud, -- publicada en 1984.