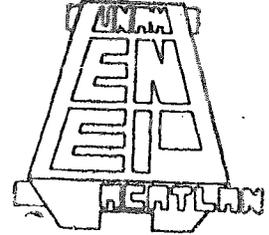




UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

LA
UNIFICACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Derecho

P R E S E N T A :

FERNANDO RENATO CORTES RAMOS

M-0018354

Sta. Cruz Acatlán, Edo. de Méx.

1981.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AL LIC. ROBERTO A. RODRIGUEZ GUZMAN.
Por su colaboración y consejos que
me brindó al dirigir este trabajo.

A todos los que fueron mis
maestros por sus enseñanzas
y sus esfuerzos.

A mis compañeros y amigos
con inolvidables y gratos
recuerdos.

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION. 1

C A P I T U L O I

LA SEGURIDAD SOCIAL

I.1 Concepto de Seguridad Social 3
I.2 Sistemas de protección social. 7
I.3 La Seguridad Social en el mundo. 10
I.4 La Seguridad Social en México. 17
I.4.1 En la época prehispánica. 17
I.4.2 En la época colonial 19
I.4.3 En México independiente 24
I.4.4 De la Revolución a nuestros días. 28

C A P I T U L O II

LOS SERVICIOS PUBLICOS

II.1 Concepto y origen de los Servicios Públicos. . . 41
II.2 La importancia de los Servicios Públicos 46
II.3 Los Servicios Sociales. 48
II.4 Régimen jurídico de los Servicios Públicos . . . 50
II.5 Diversos modos de prestar los Servicios Públicos 55

C A P I T U L O III

INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

III.1 Instituto Mexicano del Seguro Social. 60
III.1.1 Organización y funcionamiento 63
III.2.1 Prestaciones y Beneficiarios. 70
III.2 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de -
los Trabajadores al Servicio del Estado. 79
III.2.1 Organización y Funcionamiento 81
III.2.2 Prestaciones y Beneficiarios. 84
III.3 Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas -
Armadas Mexicanas. 90
III.3.1 Organización y funcionamiento 91
III.3.2 Prestaciones y Beneficiarios. 92
III.4 Secretaría de Salubridad y Asistencia. 98

M-0018359

C A P I T U L O IV

LA DESIGUALDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

IV.1	Fomento de las clases sociales.	104
IV.2	Diversificación de presupuestos para la Seguridad Social.	107
IV.3	Multiplicidad de la Administración de la Seguridad Social.	110
IV.4	Multiplicidad de leyes sobre Seguridad Social.	113
IV.5	Ignorancia de las leyes de Seguridad Social por muchos mexicanos.	116

C A P I T U L O V

LA NECESIDAD DE UNIFICAR LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

V.1	Declaración Universal de los Derechos Humanos..	121
V.2	Las necesidades humanas son iguales.	134
V.	... para el logro de ...	
	... al en México.	137
V.	... los mexicanos.	140
V.	... nacional de Seguridad	144
	144
C o	148
B i b l i o g r a f í a	153

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

Con este breve trabajo me propongo aportar una opinión más acerca de la importancia que tiene la Unificación de la Seguridad Social en México. Si bien es cierto que no se puede considerar como un verdadero compendio sobre el estudio de la Seguridad Social; sí he pretendido reunir de manera entendible los conocimientos y el material, aunque no son estudios profundamente doctrinarios, sí de manera resumida y suscita la legislación principal que en relación a la Seguridad Social existe en México; recopilación jurídica hasta antes de este trabajo no realizada.

La preocupación de diversos autores por el bienestar social de los hombres, plasmada en sus libros, me impulsaron e incrementaron mis deseos por conocer más a fondo los problemas y los avances, tanto nacionales como internacionales que en relación a la Seguridad hay; asimismo sus amplios conocimientos en materia social, aclararon la incipiente apreciación que tenía sobre los inconvenientes del multiplicidad de presupuestos, de leyes y de entes gestores de los servicios de Seguridad Social.

Para ello hago un somero análisis de las desigualdades económicas y sociales que han existido y que aun perduran en la sociedad mexicana.

Así, a través de la investigación, tanto económico-social como jurídico, fue creciendo mi interés por demostrar la gran importancia que reviste en muchos aspectos de la vida humana el satisfacer desde las más primarias necesidades hasta el pleno desarrollo de los hombres, por medio de la Seguridad

Social y así contribuir con mis reflexiones al reconocimiento y tutelaje legal de los derechos humanos que todo individuo, por el hecho de pertenecer a nuestra especie, tiene en forma inalienable e intransferible.

Las citas de los diferentes autores, estudiosos de la -- problemática social, incluidas en este trabajo, han ilustrado la idea de fondo, llegando a obtener conclusiones valiosas en pro de la unificación de la Seguridad Social en México en -- bien de las mayorías.

Como fruto de la colaboración de mis mentores, desde mis estudios primarios hasta los universitarios, he llegado a consolidar como único y firme ideal: la igualdad de los hombres.

Porque si los hombres jamás manifestaran sus inquietudes, sus ideales en bien de los demás, esos ideales, esas inquietudes permanecerían y morirían en la sombra.

Por lo que en este trabajo me atrevo anidar mi fé, mis - esperanzas, mis inquietudes en pro de los desheredados mexicanos.

C A P I T U L O I

LA SEGURIDAD SOCIAL

I.1 Concepto de Seguridad Social

La historia de los pueblos como la de los individuos - bien podría sintetizarse como la eterna lucha contra la inseguridad. Desde las más remotas épocas en que todavía los relatos no eran ni siquiera transmitidos unos a los otros por la tradición, el hombre debió darse cuenta de que su vida, - biológicamente, era limitada, de que tenía un fin, la muerte. Luego entonces, a sabiendas de ello, procura que ese lapso - de existencia tenga un feliz término; procura tesonera e incansablemente, por un orden social adecuado que se traduzca - en un medio propicio para desarrollo de su naturaleza individual, familiar y social. Para ello emprende la búsqueda de - formas, métodos; aprovecha ideas y experiencias; nomina sus actos y las cosas que le rodean, hasta lograr conceptos o nombres precisos a sus necesidades.

De esta nominación surge el concepto de Seguridad Social como una necesidad opuesta a la inseguridad.

Tanto la doctrina como las legislaciones han empleado - para denominarla diversos términos, tales como: Seguros Sociales, Seguro Total, Previsión, Pleno Empleo y Política Social. Hoy predomina, por los conceptos que veremos, el de Seguridad Social; pues en el orden de los hechos y de las ideas no tiene sentido preguntarse qué concepto sería el más apropiado que abarcara los verdaderos fines de la protección social. Si el concepto de Seguridad Social encierra esos fines, dicho concepto ha de ser uno y universal, porque el ob-

jeto del entendimiento es lo universal, objeto único de la - ciencia. Luego entonces, debe ser universal también la obli- gación de proteger al desvalido, al desocupado, como algunos autores nos lo exponen en seguida.

De la vasta obra social de Don Vasco de Quiroga, toma- mos el siguiente concepto de Seguridad Social: "Se entiende por Seguridad Social a la protección permanente que asegura la satisfacción de las necesidades vitales de cualquier suje- to"¹.

De Dupeyroux J.J. recogemos el siguiente concepto: "Con- junto de esfuerzos de una colectividad que no sólo asegura - el bienestar económico de los individuos sino que logra tam- bién su desarrollo completo en todos sus planes"².

Arthur J. Altmeyer opina que: "La Seguridad Social repre- senta el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la sa- lud, la educación, las condiciones de vida y, principalmente el trabajo adecuado y seguro"³.

El ingeniero Miguel García Cruz nos dice que "Como cien- cia, la Seguridad Social, esencialmente humanista, con algu- nas pequeñas variantes, se aplica en todos los países, del - capitalismo y del comunismo, protegiendo a todas las clases sociales, sin distinción de razas, sexos, credos políticos o religiosos"⁴.

Por que como ciencia, tendrá que alcanzar la importan- cia universal que merece.

¹ CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE, Vasco de Quiroga precursor de la Seguridad Social, México, 1968, p.119.
² CARDENAS DE LA PEÑA, ENRIQUE, op. cit. p. 120.
³ GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO, El Derecho y la Se- guridad Social Integral, México, 1978, p.124.
⁴ GARCIA CRUZ, MIGUEL, La Seguridad Social en México, Mé- xico, 1962, p. 302.

En la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile, en 1942, se dijo que la Seguridad Social deberá entenderse como "una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y filosófico de sus generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva"⁵.

En la Carta de la Organización de los Estados Americanos, que surgió de la novena Conferencia, el artículo 29 reza: "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica"⁶.

El ingeniero Miguel García Cruz, en su obra La Seguridad Social en México, nos dice acerca de la materia en cuestión lo siguiente: "La Seguridad Social es una ciencia de aplicación en proceso de estructuración con todos los principios, leyes y normas que le dan una categoría relevante de las ciencias sociales, aunque todavía por mucho tiempo necesita imprescindiblemente el concurso de otras ciencias para alcanzar su desarrollo". Y agrega: "por definición, la Seguridad Social tiende hacia la universalización protegiendo a toda la sociedad, desde antes de la cuna hasta después de la tumba, mediante las prestaciones que se concedan a través de los seguros de:

- a) Accidentes y enfermedades profesionales.

⁵ GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO, *Cursillo de Seguridad Social Mexicana*, Monterrey, Nuevo León, México, 1953, - p.37.

⁶ GARDENAS DE LA PENA, ENRIQUE, *Obra citada*, p. 120.

- b) Enfermedades generales y maternidad.
- c) Invalidez, vejez y muerte.
- d) Servicios de ocupación y compensación a los desocupados involuntarios.
- e) Enseñanza popular.

Concluye: "la Seguridad Social cuida de la integridad - del hombre, de la salud, de los medios económicos de subsistencia, de la rehabilitación contra la destrucción y el desguste, liberando a la población de la miseria, la angustia, el sufrimiento y la desocupación"⁷.

Se ha creado confusión tratando de definir la Seguridad Social, sin precisar el propósito ni el fenómeno, no se ha hecho más que enumerar objetivos próximos, concretos y particulares, y comparar elementos no homogéneos; sistemas, medios de acción con fenómenos o con finalidades próximas particulares con resultado semejante.

El fenómeno central, fundamental, resulta ser la satisfacción de las necesidades permanentes. Es esta satisfacción la que da la seguridad. Si tales necesidades permanentes estuvieran satisfechas, siempre, siempre habría Seguridad Social, de manera continua.

La Seguridad Social es pues una proyección del futuro - que se refiere a una sociedad con movimiento, dinámica, no a una sociedad concebida como estática. La Seguridad Social es un estado de equilibrio de fuerzas sociales, físicas, biológicas y psíquicas.

La Seguridad Social considera necesaria la seguridad de

⁷GARCIA CRUZ, MIGUEL, Op. cit., p. 307.

todos los seres humanos, en beneficio de toda la humanidad y de todas las sociedades, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y el tiempo en que existan o hayan existido, por deber solidario, por obligación espiritual. Un desajuste social provocado por el desequilibrio de las fuerzas económicas, que tienen como finalidad combatir los males consecuentes a tal desequilibrio, como son: la desocupación, la indigencia, la miseria, la insalubridad, el analfabetismo, la invalidez, la enfermedad, la degeneración racial, la falta de habitación, la imprevisión, etc. origina inseguridad del hombre y de la humanidad.

I.2 Sistemas de protección social

El temor a la miseria, al dolor, a los riesgos, a toda clase de contingencias, es un fenómeno permanente en el ser humano.

El instinto gregario y la inclinación de los hombres por el auxilio mutuo son una expresión de la solidaridad social y el fundamento de las primeras formas de Seguridad Social; religiosamente el sentimiento de solidaridad social tiene su expresión en la caridad, como mandato divino, "por consiguiente los elementos de los que ahora llamamos Seguridad Social, han venido a través de la Caridad, históricamente la caridad"⁸.

"La aspiración inmediata de la Caridad no era la de curar los males sociales, ni de abolir la propiedad, sino más bien la de despertar un nuevo espíritu de amor al prójimo"⁹.

⁸ ZUNIGA CISNEROS, M., Seguridad Social y su Historia, - Venezuela, 1962, p. 49.

⁹ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, México y la Seguridad Social, México, 1952, p. 43.

Atrás del socorro, puesto en práctica primero por la -- Iglesia y posteriormente por los señores feudales en una acción altruísta, está la caridad como base de la solidaridad.

Luego entonces, buscar los antecedentes de la solidaridad humana, sería buscar los del altruísmo del hombre, es decir, del momento en que un hombre se sale de su natural --- egoísmo y se proyecta en otro hombre. Primero desde un punto de vista religioso, después en su "marcha nacionalista, el - hombre desecha el fundamento religioso de la solidaridad social, pues el hombre debe respetar al hombre, debe convivir, ser fraternal"¹⁰, es decir, debe practicar la filantropía o - sentimiento de solidaridad humana, de donde surge la Beneficencia.

Los pequeños grupos humanos, incipientes, como tribus y clanes, se convierten en pueblos y van adquiriendo formas es^utructurales ya definidas; las relaciones son más complejas y de la misma forma las enfermedades, los riesgos, las necesidades, etc., se complican, requiriendo ser atendidos.

En Grecia y en Roma la inseguridad del hombre se combatió con los medios que se tenían al alcance; en Roma aparec^{en} las fraternidades solidarias y de ayuda mutua (soladitia collegia artificum y vel opificum), antecedentes de la previ^{si}ón, la beneficencia y la solidaridad social. Surgen tam⁻⁻⁻bién los gremios y las cofradías que perfeccionan la mutuali^{dad} y la asistencia, que al conjugarse con la Caridad, dan - por resultado el sistema típico medieval de Seguridad Social. "El altruísmo tiene en esta época una de sus mejores expre⁻⁻⁻siones. El afligido por la desgracia está amparado por la ri^{queza} ajena".¹¹

¹⁰ ZULIGA CISNEROS, M., Op. Cit. p. 46.

¹¹ GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO, Op. Cit. p. 22.

Si por desmayo de la voluntad o por miopía de la inteli-
gencia los individuos no cultivan la Previsión, "escribió Er-
nesto Renan, es misión del Estado imponerla, como se impone
la higiene o la enseñanza".¹²

De la misma manera, cuando la intervención de la Igle--
sia ya no es suficiente, el Estado tiene que actuar, tenien--
do por funciones la protección y la tutela de los débiles, -
la defensa contra los abusos de los poderosos, el alivio de
las miserias, la protección del indigente y la persecución -
del vago y mal viviente. De esta última surge otro sistema -
de protección social: La Prevención social.

Otro sistema muy importante, que aunque protege a una -
determinada clase social, la más importante: la trabajadora;
es el Sindicato, resultado de los gremios y de las gildas.

Con la Revolución Social que se inicia a fines del si--
glo pasado y que culmina con la Revolución Rusa de 1917, em--
pieza la era del Derecho Social, y con él nacen otras formas
que el Estado tiene que utilizar como la Asistencia Social, -
ya bien definida, posteriormente los Seguros Sociales, una -
serie de formas mixtas con elementos de la Asistencia y del
Seguro.

Las formas de protección social van adquiriendo un si--
tio específico, se van determinando sus funciones, las perso--
nas que van a ponerlas en práctica y los beneficiarios del -
sistema. Así, la Asistencia Social, obligación del Estado, -
protegerá al desvalido; el Seguro Social, contribución de be--
neficiarios, patrones y Estado protegerá a los trabajadores -
y sus derechohabientes.

¹² GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco, op. Cit., p. 25.

Ya podemos hablar de Previsión Social, Asistencia Social o Seguros Sociales, sistemas bien definidos de la Seguridad Social que sumaran la Protección Social.

I.3 La Seguridad Social en el mundo

El concepto de Seguridad Social ha sido un anhelo de toda la Humanidad, pero como realidad, como derecho, es una conquista de nuestro tiempo.

La Seguridad Social ha evolucionado en relación a las transformaciones sociales, tanto religiosas como filosóficas, según las situaciones étnicas, políticas y económicas:

De Egipto se han recogido indicios de Seguridad Social, grabados en papiros o en tumbas, como el siguiente del papiro Prisse: "No pongas a tu prójimo que es tu semejante y sé para él un compañero".¹³

De Babilonia solo se recogen menciones acerca de la cooperación de conocimientos del pueblo para la cura de enfermos.

Platón confirma la influencia egipcia en los griegos: "Cuanto nos vino de los egipcios, nosotros lo perfeccionamos".¹⁴

En Grecia, "dice Sócrates que no hay diferencia entre natura y el ciudadano ateniense, el extranjero y el esclavo".¹⁵ Es decir, ya observaba la igualdad entre los hombres. Aristóteles lucha por lograr sociedades sin miseria ni injusticias. También se tienen como inicios de la Seguridad Social un servicio médico para los pobres --Iateria municipal--

¹³ ZUNIGA GISNEROS, M., obra citada, p. 137.

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ *Ibidem.*

dotación de tierras, educación a huérfanos de la guerra, abasto de alimentos y un subsidio de dos óbolos a indigentes y paga para distracción.

En Roma tenemos figuras de Asistencia Social --*annona*--, Servicio Médico --*archiatri*--, fraternidades solidarias y de ayuda mutua --*Soladitia*, *Collegia artificum* y *Vel opificum*--, el panis plebis o *Sordius* y los seguros sociales --*Tenuio rum*--.

A los últimos siglos de la Edad Antigua, el Cristianismo sustenta la igualdad fundamental de todos los hombres, un verdadero movimiento de solidaridad humana, como el socorro a los ancianos, cuidado a enfermos, niños y viudas, o sea la Caridad que se practica por personas inspiradas en el Sermón de la Montaña y en asilos y hospitales.

En la Edad Media los gremios y otras asociaciones afines generalizan los seguros públicos y privados, voluntarios y obligatorios, individuales y colectivos. Las Gildas, asociaciones mutuas, que entre sus fines tenían el ayudarse en casos de enfermedad, incendio, etc., que aparecen en el siglo IX en Inglaterra y posteriormente en Francia, Dinamarca y Alemania. En España se crean las Cajas de Préstamos sin intereses para pobres, artesanos y campesinos; la Cofradía Gremial que cubría varios riesgos como desempleo, enfermedad, etc.

En el feudalismo no se proporciona una Seguridad Social para el pueblo; el vasallo, que en realidad no distaba mucho de ser esclavo, prefiere la protección del señor feudal.

Luis Vives, el Padre Mariana, Cristóbal Pérez de Herrera posteriormente plantearon el deber del Estado de propor--

dar protección social a los súbditos y desvalidos, es decir, se iniciaba el Derecho Social.

En Italia tenemos como precursor de la Seguridad Social a Tomaso Campanella, quien proponía en bien de todos el sistema de comunidad de bienes.

En Inglaterra existen como antecedentes de protección social, las Leyes de Pobres del siglo XIV (1536), las que castigaban la mendicidad e imponían obligación a los gobernadores de dar habitaciones y exigir contribuciones para los pobres inválidos.

Vencida la anarquía feudal, surgen los primeros estados: el francés, el español, el inglés, el italiano y el alemán, recobrando con ello el poder el pueblo. La Iglesia pierde su predominio, la Caridad Cristiana ya no es la única; ya interviene los particulares y el Estado, es decir se pone en práctica la asistencia y se inicia el liberalismo.

Las ideas liberales que estuvieron vigentes en Holanda desde el siglo XVI; en Inglaterra en el siglo XVII, con la Revolución Industrial; en los Estados Unidos de Norteamérica en el siglo XVIII, con la Independencia de las Colonias, alcanzan la universalidad en Francia, con Voltaire, Montesquieu, Rousseau, hasta lograr la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el 26 de agosto de 1789.

La educación y el bienestar social reciben su mayor impulso con la Revolución Francesa, pues según su Constitución de 1791 establecía: "Será creada y organizada una instrucción pública, común a todos los ciudadanos, gratuita respecto a las partes de la enseñanza indispensable para todos los

hombres"¹⁶. Posteriormente, en su Declaración de Derechos de 1793 agregaba: "La instrucción es necesidad de todos. La sociedad debe favorecer con todo su poder los progresos de la razón pública y poner la instrucción al alcance de todos"¹⁷. Asimismo establecía el derecho de los indigentes y los desempleados a obtener ayuda del Estado y de la sociedad, al respecto el artículo 21 de dicha Declaración reza: "La ayuda social es un deber sagrado. La sociedad está obligada a proporcionar los medios de subsistencia a los ciudadanos desgraciados, dándoles trabajo o asegurando el sustento a quienes se hallan incapacitados para trabajar"¹⁸.

Si bien es cierto que el pueblo se liberó del feudalismo, del señor feudal, pero a cambio perdió la asistencia segura, al respecto nos dice Deborian: "Los salarios habían sido reducidos al mínimo, los trabajadores no podían atender las consecuencias de accidentes, enfermedades ni menos los períodos de desempleo. La mayoría de la población vivía al día, con la angustia del mañana", lo que daba lugar a una morbilidad y mortalidad espantosas.

El liberalismo agudiza pues los problemas sociales, por lo que es necesario buscar remedio a la desdicha, surgiendo así el movimiento filantrópico, el caritativo y el socialista. De Sismondi recogemos la siguiente expresión: "Los injustos resultados del liberalismo, que da mucha riqueza a los pocos y demasiada miseria a los demás"¹⁹, justifica lo antes dicho.

Ante tal situación, en España, se recurre a la asisten-

¹⁶ ZUNIGA CISNEROS, M., op. cit., p. 427.

¹⁷ Loc. cit.

¹⁸ Ibídem. p. 377.

¹⁹ Ibídem. p. 403.

cia Pública, en materia de hospitales y asilos; a las Sociedades de Mutuo Auxilio; a los Montepíos, antecedente del seguro contra riesgos; a las Hermandades; a las Diputaciones de Barrio.

El estado francés, imbuido de liberalismo e individualismo, reacciona ante la situación que se vive por tal causa y a mediados del siglo XIX instaura una limitada legislación protectora de los trabajadores; creando en 1845 el Seguro de accidentes.

Las primeras leyes que regulan el auténtico Seguro Social, las promulga el Canciller de Prusia, Otto Von Bismarck en 1883, la de enfermedades; en 1884, la de accidentes de trabajo; en 1889, la de vejez e invalidez; y en 1891, la de supervivientes.

El impulso que Alemania diera a una de las ramas más importantes de la Seguridad Social, como es el Seguro Social, se manifiesta en varios países, y así tenemos que Australia lo establece en 1888; Hungría en 1891; Luxemburgo en 1901; Noruega en 1909; Servia en 1910; la Unión de Repúblicas Socialistas y la Gran Bretaña en 1911; Rumania en 1912; Grecia y Japón en 1922; y Francia en 1928; posteriormente llegará a América y se irá extendiendo a todos los confines de la Tierra.

En Norteamérica, los Estados Unidos inician sus primeras leyes desde 1900, referentes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Posteriormente han surgido diversas leyes, en virtud de que cada Estado de la Unión Americana tiene facultades para legislar en materia social.

En América, "los españoles a su llegada a América, se encontraron un sistema sorprendente de previsión social en los imperios inca y azteca".²⁰ Los incas por ejemplo ya tenían como sistemas de Seguridad Social parcelas que se trabajaban en común para sostenimiento de incapacitados. Los aztecas por su parte dotaban de tierras al pueblo para su sostenimiento, lo que era el calpullalli.

El desarrollo de la Seguridad Social, tiene en América un largo pasado; en estrecha relación con la Independencia de las colonias americanas de España. Los próceres libertadores del yugo español dejaron claros ideales de igualdad y justicia. Simón Bolívar al respecto decía: "El gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad social posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política".²¹ De Miguel Hidalgo y Costilla no podemos olvidar la abolición de la esclavitud y los tributos, la igualdad jurídica entre los hombres y la protección al jornalero. De Morelos tenemos sus "Sentimientos a la Nación", que contienen importantes principios sociales, tales como el aumento al jornal y vida humana para los trabajadores.

Se puede decir que la Seguridad Social ya más fundamentada en América Latina se inicia con las primeras leyes del seguro social sobre jubilaciones y pensiones de los servidores públicos, de los militares y de los maestros, las que constituyen una prolongación de los Montepíos de Ultramar. Estas leyes tienen sus antecedentes en Uruguay, en 1822; en Argentina, en 1887. Posteriormente, en orden cronológico, otras irán implantándose en diversos países de Latinoamérica,

²⁰ PABLO DEBERO, JOSÉ, Fundamentos de la Seguridad Social, Madrid, 1956, p. 65.

²¹ GARCÍA CRUZ, MIGUEL, el Seguro Social en México, México, 1968, p. 15.

así, en Brasil expiden en 1911; en Cuba, 1913; en Venezuela, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y México, 1925; en Paraguay, Guatemala, Colombia y El Salvador, 1940; en Haití, Nicaragua y Honduras, 1950.

Las Constituciones de los países de América Latina se fundamentan en la doctrina del derecho constitucional moderno, de contenido socio-económico, con objetivos claramente de bienestar social.

A partir de la Constitución mexicana de 1917, se inicia una nueva etapa del Derecho Social, no solo en América, sino también en Europa.

Después de la Primera Guerra mundial, se registra en los países de Latinoamérica la inclusión de garantías sociales en sus Constituciones, y así consagran principios en los que se fundamentan las diversas políticas económicas y sociales; se definen las condiciones de empleo; se garantizan los medios de subsistencia, la preservación de la salud y se da un orden justo a la tenencia de la tierra.

La clase trabajadora, fuente de estabilidad política y económica, es preocupación de los gobiernos, por lo que se concentra el esfuerzo en ella, y así, se va implantando el Seguro Social Obligatorio: en Brasil, 1923; en Chile, 1924; en Bolivia y Ecuador, 1935; en Perú, 1936; en Panamá y Costa Rica, 1941; en Guatemala, México y Paraguay, 1943; Colombia, 1946; en República Dominicana, 1947; en Haití, 1951; en Nicaragua, 1955; en Honduras, 1959 y en Cuba, 1963.

Cabe agregar que en algunos países de Europa y de América ya está regulado el Seguro de Desempleo. En América tenemos a Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y

Chile; en Brasil hay una compensación por desempleo.

Hasta 1975 la Seguridad Social se había extendido a 128 países en el mundo como sigue: "Vejez, invalidez y sobrevivientes, 108 países; enfermedades maternidad, 71 países; accidentes de trabajo, 128 países; desempleo, 37 países; y asignaciones familiares, 66 países. Aproximadamente una docena de países no poseen un sistema de Seguridad Social o no han publicado sus disposiciones al respecto".²²

I.4 La Seguridad Social en México

México, como muchos pueblos en el mundo, ha luchado contra diversos factores para lograr el bienestar de sus habitantes; ha sido objeto de conquistas mezquinas y de guerras no siempre victoriosas; se le han impuesto costumbres, a veces buenas, a veces fatales; ha soportado imperios para bien y para mal, pero, siempre ha luchado por la libertad y la igualdad de los hombres.

I.4.1 En la época prehispánica.

Cuando los conquistadores españoles llegaron al suelo de Anáhuac, tres pueblos eran, por su civilización y por su importancia militar, los que dominaban la mayor parte del territorio mexicano. Estos pueblos eran el azteca o mexicana, tepaneca y acolhua o texcocano, quienes ya tenían algunas formas de Seguridad Social, incipiente en ciertos casos y muy avanzada en otros.

Quetzalcoatl, amante de la paz, justiciero, sabio y prudente, enseñó a los mexicanos a labrar los metales, a cultivar mejor la tierra y a usar algunas industrias desconocidas, --

²² COMITE INTERAMERICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, Seguridad Social, México, 1975, p. 5.

predicándoles una nueva religión, inspirándoles amor a sus semejantes.

En el Valle de Anáhuac, Moctezuma Xocoyotzin, como gobernante extraordinario, consideró que era deber del Estado cuidar de los ancianos e impedidos y mandó a construir en Culhuacán un hospital y un hospicio, donde ordenó "de que allí sirviesen y regalasen como a gente estimada y digna de todo servicio que no sería pequeño gasto, por igual motivo humanitario, y nunca por diversión como lo juzgaron los cronistas españoles".²³ Asimismo en cada uno de los dos grandes palacios mandó recoger a todos los contrahechos, locos, enfermos incapaces de servir al Estado, siendo atendidos cada cual por separado.

Por cuanto se refiere a las medidas para proteger al pueblo en los momentos de carestía y por escasez de alimentos, "en el gobierno de Moctezuma se organizaron los almacenes (trojes) del Estado, llamados Petracalli o petracalco, donde se almacenaba el fruto de las cosechas de las tierras del Palacio, Tecpantcalli, y en donde se ponían los productos de la recaudación fiscal".²⁴ Estos almacenes o graneros no solo eran para satisfacer las necesidades de los gobernantes y funcionarios del Estado, sino también eran en beneficio de la población, como en 1505 cuando, después de varios años de sequía, empezó a cundir el hambre, Moctezuma ordenó se abrieron al pueblo los almacenes y remedió la situación.

Es preciso agregar que entre los antiguos mexicanos se generaron y practicaron algunos principios de la Seguridad So-

²³ SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, Seguridad Social, Colección de Seminarios, Número 2, México, 1976, p. 26.

²⁴ CLAVIJERO, Francisco Javier, Historia Antigua de México, México, 1979, p. 135.

cial, tales como la acción masiva en favor del Calpulli, de donde se originaron las Comunidades Indígenas y la incipiente solidaridad de los pillis, macenuales, tamemes y pochtecas. Los unía la misma pena, el mismo dolor, acaso una actitud ante la explotación o la supremacía de unos sobre otros.

Por último, en la época prehispánica de México no se puede afirmar que haya habido sistemas de Seguridad Social bien definidos.

I.4.2 En la época Colonial

Los derechos y bienes acumulados por los nativos durante siglos, en el trabajo y en la guerra lo pierden a la llegada de los españoles. Pues el español no ofreció al hombre americano ningún estímulo para reanudar su trabajo. La explotación fue criticada y demostrada por muchos ilustres españoles, como Juan de Mariana, Cristóbal Pérez de Herrera, Jerónimo de Cevallos y otros, y por religiosos como Fray Toribio de Benavente, Vasco de Quiroga, Antonio de Montesinos y algunos más de la época. Pues el repartimiento, la encomienda, que tenían como fines la protección del indígena, la enseñanza de la religión católica y las costumbres españolas, las mitas o cuataquil que pretendían educar y enseñar a trabajar al hombre americano, resultaron solamente falsas muestras de la Seguridad Social en la Colonia; ya que con esos pretextos casi volvieron a esclavizar a los nativos.

Es a partir del establecimiento de las reducciones y las protectorías, consistentes en pequeñas comunidades no influenciadas por los españoles y a las que les brindaron protección los eclesiásticos, cuando se atendían en parte las in

justicias de los encomenderos españoles.

20

La actividad eclesiástica llevó pues, en muchos casos, - la ponderación y la justicia necesarias, convirtiéndose sus representantes en abogados de los naturales ante el rey y ante las Cortes. El misionero organizó la economía, enseñó a leer y escribir, actuó como explorador, etc., aún cuando cientos de leyes, decretos, instrucciones y recomendaciones, que propugnaban ante las Cortes Españolas protección para los indígenas fracasaban.

De Fray Bartolomé de las Casas, "Protector de los Indios", como le llamaban, se tiene la siguiente petición que hiciera al regente: "mande poner en aquellas islas en cada una de ellas, una persona religiosa, celosa del servicio de Dios y de Su Alteza y de la población de la tierra, y que procure la utilidad y conservación de los indios con mucha vigilancia e cuidado; la cual tenga injusticia los dichos indios, porque no les sea hecha ninguna sinrazón y sinjusticia; y que con esta tal persona, ningún otro juez ni justicia tenga que hacer, ni mandar, estorbarle..."²⁵

De Don Vasco de Quiroga, también tenemos importantes obras sociales, como lo confirma el siguiente testimonio: "Transitan 35 declarantes; todos están acordes en que cura a los enfermos, entierra a los muertos, visita a los pobres, les da favor y ayuda a sus necesidades"²⁶. Vasco de Quiroga llegó a fundar noventa y dos hospitales en pleno siglo XVI, - el primero de ellos, el hospital-pueblo, denominado "Santa Fe" fue ejemplo de aplicación de la Utopía de Tomás Moro, --

²⁵ LAMAS, ADOLFO, La Seguridad Social en la Nueva España, México, 1964, p. 45.

²⁶ GARDUÑAS DE LA PLANA, ENRIQUE, Vasco de Quiroga precursor de la Seguridad Social, México, 1968, p. 32.

sujeto al régimen de bienes comunales; donde cada habitante - debe aprender un oficio; la población adulta deberá atender las labores de artesanía y avícolas, distribuyéndose el producto del trabajo en forma proporcional, atendiendo a las necesidades de cada familia y el excedente será para los indios pobres, acogidos al hospital. Vasco de Quiroga logra el desarrollo integral de sus protegidos. Aparta al hombre del riesgo hasta donde es posible; lo aleja de la angustia de su mundo y lo transforma en un ser independiente, asistido y útil; lo capacita y lo sublima.

Se señala al Padre Dominico, Antonio de Montesinos como el primer religioso que alzó la voz contra los abusos del reparto, logrando en 1512 la promulgación de las Leyes de Burgos, que son las primeras destinadas a proteger a los Indios encomendados, especialmente en cuanto a que solo deberían trabajar dos períodos de cinco meses al año y cuarenta días de descanso, para que los indios atendiesen sus propios bienes; limitación del trabajo en las minas; obligación de establecer "chozas" para habitación y tierras cercanas a los lugares de trabajo para que las cultivaran a su beneficio; obligación de dar alimentos a los trabajadores, protección a las mujeres embarazadas y a los niños sobre el pago de salario y el buen trato y vigilancia para que dichas disposiciones fueran cumplidas.

Don Silvio Zavala, en su colección de Ordenanzas del Trabajo, que se localizó en el Archivo General de la Nación, cita entre otras, la de 1559, en donde se encuentra una verdadera regulación laboral, muy cercana a las legislaciones -

modernas, que implica una clara tutela de los indígenas frente a los ourajeros o patrones. Ejemplo de ello es la Real Orden que Carlos I de España expidió en 1541, que debería observarse tanto para vasallos, indios y españoles por igual, que crecieran de recursos económicos, estableciéndose la asistencia obligatoria, como hospitales y la práctica cristiana.

El propósito era proteger al natural. "La base de esta acción es la libertad personal del indio, ni siervo ni esclavo, obligado a laborar, por interés social, pero libre de elegir o ejecutar el trabajo que le acomode, libre para comerciar y contratar y con un margen de libertad, de conciencia"²⁷, es decir, ya se establecía cierta libertad al trabajo.

La intervención de Luis Vives, Juan de Mariana, Cristóbal Pérez de Herrera y Jerónimo de Cevallos hacen que el Estado se responsabilice en cuanto a la asistencia y a la Seguridad Social. Destacan las Cajas de Comunidades Indígenas, de origen netamente prehispánico como ya se dijo antes, y las Cofradías, bases del seguro social moderno. Podemos decir que la asistencia y la Previsión en las colonias españolas, se sustentaron en estas dos instituciones, pilares que se fortalecieron en la medida en que la esclavitud, el rescate y la encomienda fueron perdiendo fuerza.

En cuanto a la rama hospitalaria, además de los trabajos de Vasco de Quiroga, tenemos el "Hospital de Jesús", fundado por Hernán Cortés en 1524. En 1553, por Cédula Real se ordena construir un hospital para pobres y enfermos. Posteriormente se edifican el Hospital de la Inmaculada Concep---

²⁷ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, op. cit., p.155.

ción, el De Jesús de Nazareno, el del Amor de Dios, el de -- San Lázaro, el del Espíritu Santo, el del Divino Salvador pa-- ra mujeres dementes en Oaxaca, el de Corpus Christi, el Bern-- ardino Alvarez y muchos otros más que podrían enunciarse.

Del trabajo del hombre, actividad que pone más en ries-- go su propia vida, en busca de los satisfactores para asegu-- rar su existencia y la de los suyos, han surgido infinidad -- de prácticas protectoras en pos de la Seguridad Social, unas -- pasajeras, otras de gran trascendencia, entre estas últimas -- surgieron los Gremios: gremios de artesanos, de profesiona-- les, de comerciantes; o sea el inicio de la organización de -- los hombres en pro de la fuerza colectiva para el logro de -- sus propósitos. Este sistema corporativo que sufrió muchos -- embates con la Ley de Chapelier, en 1791, no decayó, hasta -- dar origen al sindicalismo, arma de hoy para la consecución -- de los derechos de los trabajadores.

Génaro V. Vázquez, en *Doctrinas y Realidades en la Le--* -- *gislación para los Indios*, 1949, p. 10, nos dice acerca del -- barón de Humboldt, al describir los obrajes en la Nueva Espa-- ña: "Hombres libres, indios y hombres de color, están confun-- didos como galeotes que la justicia distribuye en las fábric-- cas para hacerles trabajar a jornal. Unos y otros medio desn-- nudos, cubiertos de andrajos, flacos y desfigurados. Cada ta-- ller parece más bien una oscura cárcel: las puertas, que son -- dobles, están constantemente cerradas, y no se permite a los -- trabajadores salir a casa; los que son casados sólo los do-- mingos pueden ver a su familia. Todos son castigados irremi-- siblemente si cometen la menor falta contra el orden estable

cido en la manufactura".

En 1799, Don Manuel Abad y Queipo confirma esa situación en que vivían los indígenas. Este y muchos testimonios más existentes confirman la situación en que vivían los mexicanos durante el dominio español.

I.4.3 En México independiente

Así se encontraba México, al iniciarse el siglo XIX. -- Los esfuerzos y medidas tomadas en bien de la protección humana habían resultado hasta entonces poco eficaces, por eso había inconformidad.

La Guerra de Independencia se inicia el 16 de septiembre de 1810 y su primer prócer fue Don Miguel Hidalgo y Costilla, mismo que abolió la esclavitud el 29 de noviembre de aquel año en la ciudad de Guadalajara, cuyo bando decía: -- "Que siendo contra los clamores de la naturaleza el vender á los hombres, quedan abolidas las leyes de la esclavitud, no sólo en cuanto al tráfico y comercio que se hacía de ellos, sino también por lo relativo á las adquisiciones; de manera que conforme al plan del reciente gobierno, pueden adquirir para sí, como unos individuos libres, al modo que se observa en las demás clases de la República, en cuya consecuencia, - supuestas declaraciones asentadas, deberán los amos, sean -- americanos ó europeos, darles libertad dentro del término de diez días, so la pena de muerte que por inobservancia de este artículo se aplicará!"²⁸

Don José María Morelos y Pavón, en sus "Sentimientos de la Nación", expuestos en el Congreso de Chilpancingo en 1813,

²⁸ RIVA PALACIO, Vicente, México a través de los Siglos, México, 1967, T. III, p. 762.

expone una idea acerca de la Seguridad Social: "Las Leyes de ben comprender a todos sin excepción de privilegiados. Como la buena Ley, es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y al patriotismo, MODEREN LA OPULENCIA Y LA INDIGENCIA, Y DE TAL SUORTE SE AUMENTE EL JORNAL DEL POBRE, QUE MEJORE SUS COSTUMBRES Y ALEJE LA IGNORANCIA..."²⁹

Ideales como los citados, despertaron e impulsaron la solidaridad y la conciencia hacia la protección social, y el 11 de noviembre de 1824, el Gobierno de la República expidió un Decreto que obligaba al Estado a pagar pensiones a los funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda. Medida que vino a suplir en parte el sistema de montepíos coloniales.

El 3 de septiembre de 1832 se reformó el Decreto para extender sus beneficios a las madres de los servidores públicos. En 1834, se incluyó a los cónsules mexicanos. En 1837 se elevaron las pensiones al cien por ciento por suprema vejez o invalidez absoluta.

En cuanto a los trabajadores que no dependían del Estado, la situación era muy desagradable; Guadalupe Rivera Marrín en su obra El Movimiento Obrero en México, 50 años de Revolución II, La Vida Social, México, 1961, p.252, nos dice "hacia 1823 nos encontramos con jornadas de trabajo de dieciocho horas laboradas y salarios de dos reales y medio; para la mujer obrera y los niños se destinaba un real semanario. Pero más grave aún, treinta y un años más tarde, en 1854, los obreros percibían salarios de tres reales diarios-

²⁹ GARCIA CRUZ, MIGUEL, Obra citada, p. 15.

--sin que la jornada hubiera disminuido en más de una hora-- lo que significa que en treinta y un años el aumento de los salarios fué de seis centavos".

Las primeras organizaciones artesanales substitutivas de los antiguos gremios fueron creadas en 1843, cuyos fines sociales eran crear fondos de beneficencia pública, mediante la aportación de cuotas semanarias, para el socorro de los beneficiarios y en última instancia para establecer cajas y bancos de ahorro.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, surgió la Constitución de 1857, con pocas normas de Derecho Social. El Código Civil de 1870, que legislaba en materia de trabajo, dejaba a las partes (art. 2586) a voluntad para determinar la duración del contrato y el tiempo de la jornada. Es hasta la reforma cuando se elabora la Constitución de 1876, y en 1876 ya incluyen normas que protegen a los trabajadores. En su artículo 50. rezaba: "Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro".³⁰

Por otra parte, los resultados momentáneos de las Leyes de Reforma, en especial la Ley de Desamortización, fueron nefastos. El Clero ya no cumple las funciones bondadosas de antaño. Prueba de ello es que en 1846, solo atendían seis hos-

³⁰ BUEN LOBANO, HECTOR DE, Derecho del Trabajo T. I., México, 1977, p. 276.

pitales. El criterio de la caridad privada y religiosa que -
había imperado hasta 1861, fue transformado en Beneficencia
Pública por el gobierno liberal de Don Benito Juárez, y en--
tonces abandonaron el país los religiosos que atendían los -
hospitales. Surgió la idea de acudir en auxilio del necesita
do como un deber de la colectividad, buscando substituir el
concepto de caridad individual.

En 1865, se promulga, por Maximiliano, Emperador de Mé-
xico, la Ley sobre Trabajadores y se establece la Junta Pro-
tectora de las clases necesitadas.

Juárez Intero, y Porfirio Díaz inicia su gobierno de más
de treinta años. El sufrimiento de más del 80% de mexicanos_
se acrecienta cada día más, cada día es más pobre, el peón_
de la hacienda, que era la mayoría, estaba sometido a la Ley
de Bronce de Fernando Lassalle, pues su miserable jornal ape-
nas bastaba para que él y su familia comieran lo indispensa-
ble para no perecer. Sus hijos, desnutridos, víctimas de la_
incuria, de la ignorancia y de enfermedades infecciosas, mo-
rían con frecuencia antes de cumplir dos años. Para los que_
lograban sobrevivir, el destino era ser para siempre peones_
como sus padres, sus abuelos y todos sus antepasados. Hay --
que agregar las ignominiosas tiendas de raya, donde las deu-
das, igualmente, pasaban de generación en generación. En las
ciudades era palpable la desigualdad social; el minero, el -
abrero, el artesano eran explotados en excesivas jornadas.

Mientras en todas partes se hablaba de progreso, del --
que pregomaba Porfirio Díaz, pero tal progreso sólo era de -
unos cuantos, "por eso cuando alguien preguntaba si Terrazas

era del Estado de Chihuahua, la respuesta fue: "no, el Estado de Chihuahua es de Terrazas!"³¹

Es cierto que Díaz se apartó mucho de la Política y puso más atención a la Administración, pero en dicha Administración olvidó a los pobres, Valle Nacional, los Yaquis son ejemplos, solo se ocupó de los ricos nacionales y extranjeros.

Es de señalar que el gobierno de Díaz solo permitía la organización de sociedades mutualistas entre obreros y artesanos, y algunas uniones de obreros surgieron a fines del siglo pasado con muy poco éxito, porque ahí estaban las bayonetas para acallarlos. Los ferrocarrileros deben contarse entre los trabajadores que primero organizaron agrupaciones de resistencia.

Hay un hecho de merecida mención. Durante 1879, Manuel Séptien y Ulata esbozó un ideario, que bien puede considerarse como el más valioso antecedente histórico del Seguro de Enfermedades Generales y de Maternidad. "México tiene esta valiosa experiencia, cuatro años antes que en 1883 se estableciera en Alemania el Seguro de Enfermedad".³²

La realidad es que del liberalismo no quedó en México sino lo escrito en la Constitución y sus Leyes. La sociedad mexicana siguió feudal en el campo y empezó a ser capitalista en las ciudades.

I.4.4 De la Revolución a nuestros días

Desde los últimos años del siglo XIX y los primeros del actual comenzó la agitación política del país. En --

³¹SILVA HERZOG, JESUS, Breve Historia de la Revolución Mexicana, México, 1970, p. 20.

³²GARCIA CRUZ, MIGUEL, op. cit., p. 17.

1899 fue fundado en San Luis Potosí el "Círculo Liberal Ponciano Arriaga". En 1901 se constituye la "Confederación de - Círculos Liberales", que serán los gérmenes de la Revolución Social, que no ha terminado.

A través de la Historia, el pueblo de México en sus manifestaciones violentas o explosivas, ha plasmado sus anhelos económicos, políticos y sociales en planes, proclamas o manifiestos, donde muchas veces se ha expuesto el malestar social, mismos que al institucionalizarse han dado perfiles importantes a la Seguridad Social Mexicana.

La carencia de protección al trabajador y la falta de medidas de seguridad e higiene en talleres y establecimientos fabriles relegaron, por demás, al arbitrio patronal la ayuda por los daños motivados por el trabajo. Ante esta situación injusta, surgieron las mutualidades de trabajadores. Los montepíos, que aún no desaparecían y las cajas de auxilio de los gremios de artesanos, no fortalecieron cohesión ni resistencia obreras.

Hasta 1904, José Vicente Villada, Gobernador del Estado de México, promulgó una Ley Sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y en 1906, Bernardo Reyes, Gobernador del Estado de Nuevo León, expide también la Ley Sobre Accidentes de Trabajo, que imponían obligaciones a los patronos, las que nunca cumplían.

Comenzó la agitación obrera, misma que culminó con las dos huelgas más importantes de la historia de México, la de Cananea en 1906 y la de Río Blanco, en 1907 impulsados por los ideales del Partido Liberal Mexicano que encabezaban Ri-

cardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal y -- otros, ideales que plasmaron en su Proclama y Manifiesto Político de 1906 y de los cuales resultaron por su importancia: Jornada máxima de ocho horas, salario mínimo de \$ 1.00 peso, prohibió absolutamente el empleo de menores de catorce años, paga de indemnización por accidentes de trabajo, declarar nulas las deudas de los jornaleros para con los amos, hacer obligatorio el descanso dominical, pagar en efectivo, prohibir multas y suprimir las tiendas de raya.

El Partido Democrático, presidido por el Licenciado Benito Juárez Maza, hijo del Benemérito, en su manifiesto de 1909, se comprometió a expedir una Ley Sobre accidentes de Trabajo, responsabilizando a las empresas.

Por otra parte el doctor Federico Vázquez Gómez, candidato a la Vicepresidencia de la República, publicó su ideario en 1910, estipulando en el punto sexto: "Mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas-talleres, procurando Leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes de trabajo y combatiendo el alcoholismo y el juego".³³

Al aceptar la Candidatura a la Presidencia, Don Francisco I Madero, en su discurso del 25 de abril de 1910, ofreció presentar iniciativas para asegurar pensiones a los obreros jubilados en la industria, en las minas o en la agricultura y, por primera vez se ofreció pensionar a los familiares en caso de que perdiera la vida el trabajador.

Las elecciones se realizaron con el triunfo de Porfirio

³³ GONZÁLEZ DÍAZ LOMBARDO, FRANCISCO, El Derecho y la Seguridad Social Integral, México, 1978, p. 139.

Díaz y Ramón Corral, y la ansiedad de libertad y justicia se acrecentó.

El 5 de octubre de 1910, es firmado el "Plan de San Luis", que aunque pobre en el aspecto económico y social, establece las bases para la lucha que consagrara en gran parte la conquista de las libertades que hoy muchos mexicanos gozamos.

Las necesidades insatisfechas, tanto sociales como económicas se percibían claramente por numerosos sectores de la población. El clamor de justicia se escuchaba en muchas partes. Se elaboraban planes y leyes, muchos de ellos con grandes aspiraciones sociales, que como veremos más adelante se incluirían en la Constitución.

Ladero, al hacerse cargo de la Presidencia de la República, el 6 de noviembre de 1911, dispuso que Abraham González y el Licenciado Federico González Garza, formularan bases para el mejoramiento de los obreros con la intervención de los obreros y patronos. "Las Bases Generales llegaron a formularse y entre otras cosas se referían a: condiciones de Seguridad y Salubridad en los talleres; previsión, seguros, etc.; pero la oposición al régimen de los hermanos Vázquez Gómez y la Rebelión de Don Pascual Orozco, impidieron a la Secretaría de Gobernación continuar esos estudios y elaborar el proyecto de Ley que tenían planeado".³⁴

En 1912, se estableció la Casa del Obrero Mundial, la que llevó a cabo importantes actividades sociales.

Los diputados por Aguascalientes, Eduardo J. Correa y -

³⁴ GARCÍA CRUZ, MIGUEL, Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social, México, 1962, p. 26.

ramón Morelos, presentaron el 27 de mayo de 1913 su proyecto de Ley, que proponía la creación de una Caja de Riesgos Profesionales. Para la rama de la Seguridad Social que debería resolverse desde luego.

La protección al trabajador y a los suyos van constituyéndose en realidad con el proyecto de Ley del Trabajo, de 1913, de los diputados "renovadores", cuyos postulados eran: contrato de Trabajo; descanso dominical; salario mínimo; habitación para el trabajador; educación de los hijos de los trabajadores; indemnización por accidentes de trabajo y seguro social. Todavía no se pensaba que esta última rama, importante de la Seguridad Social, abarcaría a todas las demás ramas.

Los principios sociales de Don Venustiano Carranza, que no se expusieron en el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, pero en su discurso del 24 de septiembre del mismo año expresó: "...sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opongánselas fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas...y agregó...crear una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada ni nadie, puede evitar..." "nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora"³⁵.

³⁵ SANCHEZ VARGAS, GUSTAVO, Orígenes y Evolución de la Seguridad Social en México, 1963, p.22; cita de Barragán, Juan, Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista, t. I, pp.215 y sigs. México, 1945.

En adiciones hechas al Plan mencionado en 1914 se agrega: "el Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantiza la igualdad de los mexicanos entre sí...; la legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, y, en general, de las clases proletarias".³⁶

Por su parte, Alvaro Obregón, por decreto del 9 de abril de 1915, estableció el salario mínimo en todos los Estados que iba dominando la Revolución Constitucionalista. La Revolución pasaba a ser una Revolución Social.

Don Venustiano Carranza, en su mensaje de lo de diciembre de 1916 al Congreso Constituyente de Querétaro, sin eufemismo proclama: "Con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez. Con todas estas reformas espera fundamentalmente el Gobierno a mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales; que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de Seguridad Social. Carranza usa por primera vez en la terminología de la Revolución la palabra Seguridad Social, dándole un significado de libertad y justicia, lejos de toda opresión y explotación de los pueblos".³⁷

³⁶ SANCHEZ VARGAS, GUSTAVO, op. cit. p. 24.

³⁷ GARCIA CRUZ, MIGUEL, op. cit. p. 52.

El proyecto de reformas a la Constitución de 1857 fue superado por el Constituyente al redactar y aprobar la Carta Magna de 1917, la que se adelantó a la época, al elevar a rango constitucional las garantías sociales.

En la versión original de la Constitución del 5 de febrero de 1917, además de haber otorgado garantías individuales, en el artículo 123 establece las garantías en el mundo y en México que la realidad exigía: Las Garantías Sociales.

En la fracción XXIX del citado artículo, se consideró de utilidad pública el establecimiento de cajas de seguro, de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de accidentes, y otros con fines análogos, por lo cual los gobiernos tanto federal como locales, deberían fomentar la organización de instituciones para difundir la previsión popular.

Así, se estableció el seguro facultativo y dejó a los Estados para que en sus Constituciones locales dictaran medidas de previsión y seguridad.

Durante esta época de la Historia de México, el Derecho del Trabajo, la Asistencia Social, la Prevención General y los Seguros Sociales eran la preocupación de los gobiernos.

La falta de facultades del Congreso para legislar en toda la República y la intervención de los Estados para organizar las cajas de seguros populares, antiguo sistema de Seguridad Social, y la poca colaboración de trabajadores y patronos, retrasaron el establecimiento del verdadero Seguro Social.

En los años siguientes, las ideas sobre el Seguro So---

cial no se presentaron con claridad; el concepto de "inculcar la previsión popular", originó múltiples interpretaciones que dieron lugar al nacimiento de empresas aseguradoras particulares, las cuales más tarde se opondrían a la implantación del Seguro Social. Sin embargo, con base en la Carta Magna se constituyeron Cajas de Socorros; Montepíos; Cajas Populares de Crédito; Ahorro Postal; Cajas de Capitalización, y hasta Sociedades Cooperativas de servicios médicos, jurídicos, contables y académicos.

El 2 de junio de 1921, siendo Presidente de la República, el general Alvaro Obregón, aprobó el proyecto de Ley para la creación del Seguro Social Voluntario, que aunque no llegó a ser ley, tiene el mérito de ser el primer proyecto ya en forma de ley. Se pugnaba por la federalización de la legislación laboral. El pensamiento textual de Obregón lo confirma: "Es preciso federalizar la legislación del trabajo porque no hay razón lógica, en el orden social y moral para conceder distintos derechos a ciudadanos de una misma República".³⁸

Es importante antecedente de la Seguridad Social, la expedición de la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, el 12 de agosto de 1925, y el 11 de marzo de 1926 la Ley de Retiros y Pensiones Militares. Por decreto de 1928 se creó el Seguro Federal del Maestro, que mediante el establecimiento de una Sociedad Mutualista, beneficia a las familias de los maestros fallecidos, que estuvieran asegurados.

Sería injusto negar el valioso antecedente que en mate-

³⁸ GARCÍA CRUZ, MIGUEL, op. cit. p. 37.

ria de Seguridad Social, representa el proyecto del Código - Federal del Trabajo de 1928, pues éste ya establecía el Seguro Social Obligatorio. En él ya se empieza a precisar y a delimitar los riesgos de que se ocupan los Seguros Sociales: - Accidentes y Enfermedades Profesionales; Invalidez; Cesación Involuntaria del Trabajo; Jubilaciones por Vejez, y Seguros de Vida y que, mediante una legislación clara, precisa y expedita, pretende encomendar al Seguro Social la función importantísima de administrar las diferentes prestaciones a los trabajadores. Aspiraciones que se hacen realidad con las reformas constitucionales de 1929 a los artículos 73 fracción X y 123 fracción XIX. El primero daba facultades al Congreso para legislar en materia del Trabajo y el segundo en cuanto a Seguridad Social establecía: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y de ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedad y accidentes y otros con fines análogos".³⁹

Con esas reformas se federaliza la legislación del Trabajo y se imponía una sola Ley del Seguro Social para México. En 1931, se aprueba la Ley Federal del Trabajo, que sustituye a todas las anteriores.

El Congreso de la Unión en 1932, durante el Gobierno del ingeniero Pascual Ortiz Rubio, expidió un Decreto que otorgaba facultades extraordinarias, con apoyo a la reforma constitucional antes citada, al Presidente de la República para que expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio. Lo

que no llegó a realizarse en atención al cambio de gobierno.

En 1934, se proyectaba crear un Instituto de Preven-
ción Social, integrado por empleadores, trabajadores y Esta-
do. O sea, ya se imponía la obligación tripartita en esa ra-
ma de la Seguridad Social.

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, decidi-
do partidario de la Seguridad Social, se elaboraron varios -
proyectos de la Ley del Seguro Social en el Departamento del
Trabajo; en el Departamento de Salubridad Pública; en la Se-
cretaría de Hacienda y Crédito Público; en la Secretaría de
Gobernación; en la Oficina de Estudios de la Presidencia. Su
proyecto de 1938, creaba un organismo al que se le denomina-
ría Instituto Nacional de Seguros Sociales, y se prevenía --
que las cuotas tendrían carácter fiscal, dicho proyecto no -
llegó a discutirse por falta de fundamentos actuariales.

La implantación del Seguro Social en México, en forma -
obligatoria, era ya irrenunciable, pues es cierto que en un
principio amparaba una sola clase: la trabajadora, como que
es la más importante, en el campo, en la ciudad; es la fuer-
za activa, en la que se apoya la vida económica, política y
social de los pueblos, ¿Por qué no consiuerarla entonces como
la más importante? Al respecto no podemos omitir las pala-
bras textuales del General Manuel Avila Camacho que expresa-
ra al rendir la protesta de Primer Mandatario: "No olvidemos
que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos -
de haberse logrado: El desempleo y los bajos salarios que ---
existen en nuestro país, reclaman las oportunidades de vivir
dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidum

bre de que los beneficios de sus contratos colectivos, sean permanentes; y, por otra parte, todos debemos asumir, desde luego, el propósito --que yo desplegaré con todas mis fuerzas-- de que un día próximo las leyes de Seguridad Social --protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir".⁴⁰

Con base en los postulados de la Constitución, artículo 123, fracción XXIX; 8o. transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros; 305 de la Ley Federal del Trabajo y el 22 del Capítulo del Trabajo y Previsión Social del Segundo Plan Sexenal, el 2 de junio de 1941, el Poder Ejecutivo, --creó la Comisión Técnica con objeto de estudiar el Anteproyecto realizado por la Secretaría del Trabajo, para que a su vez elaborara el Proyecto de "Ley de Seguros Sociales", Comisión que quedó integrada por delegados de las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, de Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Asistencia, del Departamento de Salubridad Pública y las agrupaciones Obreras y Patronales, bajo la dirección del Licenciado Ignacio García Téllez. Por --fin, la obra llegó a su cumbre; el 31 de diciembre de 1942 --se aprobó la Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943 y con ella --se creaba el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esbozando un pequeño panorama de la realidad que existía al establecimiento del Seguro Social, podemos comprender

⁴⁰ SANCHEZ VARGAS, GUSTAVO, op. cit., p. 85.

lo urgente e indispensable que era su nacimiento y existencia: elevados coeficientes de morbilidad y mortalidad, condiciones de miseria, deficiencias de salubridad en habitaciones y viviendas; falta de medidas de seguridad industrial; - la natalidad estaba muy lejos de atenciones gineco-obstétricas y la infancia se debatía en una acentuada desnutrición; - en cuanto al aspecto económico para el país y para muchos -- otros países, la situación era muy desventajosa, pues la Segunda Guerra Mundial estaba en su etapa más cruel.

Situaciones penosas para el ser humano que con pasos -- lentos, pero firmes, se han ido superando en pos de la Seguridad Social para todos los mexicanos, aun cuando falta mucho para la total consolidación de este derecho.

Para continuar logrando los más humanos propósitos en -- bien de los mexicanos, hacer ajustes a la realidad jurídico-social, se han hecho necesarias reformas a la ley original -- del Seguro Social; de las más importantes tenemos:

El 24 de noviembre de 1944, se modificó el artículo 135, donde se inviste al Instituto del carácter de organismo fiscal autónomo, para exigir el cobro de cuotas.

Otras en los años de: 1945; 1947; 1949; 1956; 1963; -- 1965; 1971 y 1973, la vigente a la fecha; estas reformas y -- la creación de los diferentes organismos que, con fines sociales, se han institucionalizado, como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, -- el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y otras instituciones más con propósitos si

milares.

A pesar de ello, la atención se ha limitado a proteger a la clase trabajadora y es preciso pasar al criterio nacional, o sea que la Seguridad Social proteja a toda la población del país; pasar de los Seguros Sociales a la verdadera Seguridad Social. Palabras del extinto expresidente de México, licenciado Adolfo López Mateos confirman lo dicho: "Tenemos la más íntima convicción de que los trabajadores no asalariados, no por modestos son menos dignos, ni por humildes menos patriotas".⁴¹

⁴¹ GONZÁLEZ DÍAZ IOLIBARDO, FRANCISCO, Cursillo de Seguridad Social Mexicana, Monterrey, Nuevo León, México, 1959, p. 181, transcripción de un discurso del Presidente Adolfo López Mateos el 6 de mayo de 1958.

C A P I T U L O II

LOS SERVICIOS PUBLICOS

La propia existencia de la Humanidad lleva paralelamente un cúmulo de necesidades, individuales o colectivas, las que como ya vimos antes, son satisfechas primero en una forma altruísta por los particulares; más tarde por el Estado, quien se integra de elementos esenciales: población, territorio y gobierno; este último con formas distintas para gobernar, ya sean gobernantes demócratas o monárquicos, son los que dictan las leyes; leyes para defensa de su territorio o leyes para atención de sus habitantes, unas que otorgan derechos, otras que imponen obligaciones, como pagar tributos, prestar servicios obligatorios o recibir educación gratuita, disfrutar de agua potable, etc. Es decir, nace la Administración organizada, cuya actividad es satisfacer las necesidades colectivas, principalmente en la forma de Servicios Públicos o mediante concesiones, permisos, autorizaciones otorgadas a los particulares que cumplan supletoriamente los fines del Estado. Concretamente, la actividad administrativa del elemento Gobierno comprende además del ejercicio de la función pública, el de los Servicios Públicos, o sea la materialización de dicha función.

II.1 Concepto y origen de los Servicios Públicos

La concepción de un término surge de la necesidad de llamar algo por un nombre, ese algo puede referirse a un ser viviente o a uno sin vida.

Así, SERVICIO, acción y efecto de servir tiene su ori--

gen en algo: un deseo o una obligación, un dar o un recibir.

Y, PÚBLICO, común o perteneciente al pueblo o ciudad o potestad jurisdiccional y autoridad para hacer una cosa, que puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usuario del mismo, ésto es, servicio del público o para el público.

El concepto de Servicio Público nace y se desenvuelve en el ámbito jurídico francés, desde 1790, como un criterio de la separación de las autoridades judiciales de las administrativas. Desde ese momento la doctrina francesa ha sostenido diversos debates para explicar y justificar la existencia de los Servicios Públicos. León Duguit, en su obra de Derecho Constitucional, Tomo II, página 263 define al Servicio Público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino de la fuerza gubernamental".¹ Maurice Hauriou, en su Précis de Droit Administratif, página 44 nos dice que Servicio Público "Es un Servicio técnico prestado al público de manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública".² La escuela realista francesa dio tanta importancia a la teoría del Servicio Público, que la consideró como la columna vertebral del derecho público.

Duguit, se expresa: "La transformación del derecho pú--

¹FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, 1977, - p. 2 y ss.

²HAURIOU, Maurice, Précis de Droit Administratif, p.44.

olítico es hoy un hecho y tiende a la desaparición de la noción de una potencia pública".³ Y agrega: "El estado no es, como se ha pretendido hasta ahora, una potencia que manda, una soberanía. Es una cooperación de servicios organizados y controlados por los gobernantes".⁴ "La noción de Servicio Público sustituye el concepto de soberanía como fundamento de derecho público".⁵ O sea la destrucción de la personalidad del Estado no es la causa del realce del concepto de Servicio Público, sino surge de la teoría subjetiva de la personalidad del Estado, nos dice Hauriou. Lo político se quedaba atrás para dar paso a lo administrativo. Jéze, lo confirma al considerar al Derecho Administrativo como el derecho correspondiente a los Servicios Públicos. Oviedo aclara: "La noción del servicio público aparece ante el eminente autor como base y objeto del derecho administrativo, cerca de la cual hay que orientar la ciencia".⁶

Si la satisfacción de ciertas necesidades colectivas se deja a la libre concurrencia, la realidad nos ofrece el contraste de una congestión de servicios en ciertas regiones y de ausencia de ellos en otras. Esta situación ocasionó la descentralización y el monopolio de ciertos servicios. Hau-

³GARCÍA Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo, Madrid, 1953, p. 11. Cita de Leon Duguit, Manual de Derecho Constitucional, París, 1918, pp. 67-68.

⁴GARCÍA Oviedo, Carlos, op. cit. p. 68.

⁵DUGUIT, León, Las Transformaciones Generales del Derecho Público, traducción española, p. 110. Cita de García Oviedo, Carlos, La Teoría del Servicio Público, Madrid, 1923, pp. 93-94.

⁶GARCÍA Oviedo, Carlos, op. cit. p. 14. Cita de Jéze, - Les principes généraux de droit administratif, París, 1914.

ripo lo justifica: "La administración no tiene el monopolio del bien público, es decir no es motivo fiscal el monopolio, sino razones sociales, políticas y de seguridad".⁷

Sin embargo, la idea primordial de Duguit y de la escuela francesa, que aceptaron fundamentalmente la noción de Servicio Público como la base del Derecho administrativo ha tenido un claro revés: Los Servicios Públicos también pueden ser atendidos por los particulares. Es decir se rompe el tabismo que separaba el Derecho Público del Derecho Privado. Tanto el elemento persona que lo presta como el régimen que lo regula están en crisis, llegando a proponer el abandono del término. Pues la persona que lo presta ya no es solamente el Estado o los particulares por concesión los que prestan, sino que han llegado a surgir otras entidades como asociaciones profesionales, cooperativas y otras que prestan los servicios públicos sin concesión.

La doctrina mexicana, se ha preocupado por hacer más acorde con la realidad y el Derecho positivo la gestión de los Servicios Públicos; algunos conceptos de autores mexicanos lo van a demostrar:

Miguel Acosta Romero nos dice: Servicio Público "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer las necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad; uniformidad, adecuación e igualdad".⁸

Andrés Serra Rojas expone al respecto: "El Servicio Pú-

⁷ GARCÍA OVIEDO, Carlos, La Teoría del Servicio Público, Madrid, 1923, p. 91. Cita de Hauriou, Maurice, Derecho Público, p. 750.

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, México, 1979, p.374.

blico es una actividad técnica, directa o indirecta, de la -
 administración pública activa o autorizada a los particula--
 res, que ha sido creada y controlada para asegurar --de una
 manera permanente, regular y continua y sin propósito de lu-
 cro--, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés
 general, sujeta a un régimen especial de derecho público".⁹ -
 Cabe hacer notar que este autor ya está tomando en cuenta -
 la intervención de los particulares en la prestación de Ser-
 vicios Públicos. Y, aunque la Suprema Corte de Justicia de -
 la Nación, todavía con cierta influencia de la escuela fran-
 cesa define a los Servicios Públicos de la siguiente manera:
 "un derecho administrativo se entiende por servicio público -
 un servicio técnico prestado al público, de una manera regu--
 lar y continua, para la satisfacción del orden público y por
 una organización pública. Es indispensable, para que un ser-
 vicio se considere público, que la administración pública lo
 haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí,
 con el carácter de dueño, para satisfacer intereses genera--
 les y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados -
 respectivos sean nombrados por el poder público y formen par-
 te de la administración".¹⁰

Atendiendo a sus raíces, a los fines y características -
 del servicio Público se puede comprobar que ni aun entre los
 más brillantes sostenedores de la teoría existe un acuerdo -
 común para dar una sola y única concepción que se acepte uni-
 versalmente. Ya que los sistemas conforme a los cuales se --
 pueden satisfacer las necesidades colectivas básicas, varían

⁹ SARRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, México, -
 1974, p. 100.

¹⁰ SARRA ROJAS, Andrés, op. cit. p. 114.

según el grado de evolución de los Estados y el régimen de organización política que tengan; va desde el clásico Estado liberal, del *laissez faire, laissez passer*, hasta el socialista soviético donde toda actividad destinada a satisfacer necesidades colectivas está en manos del Estado.

Se han considerado cuatro sistemas, según Miguel Acosta Romero: el del sistema liberal, que deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos; el de la concesión de los mismos a los particulares; el de economía mixta o empresas de participación estatal; y el de la intervención absoluta del Estado en los servicios públicos.

Comparativamente con el régimen jurídico mexicano, pese al criterio de la Suprema Corte de la Nación, que considera como de competencia exclusiva de la Administración Pública la atención de los Servicios Públicos, la legislación nacional otorga facultades a los tres Poderes para controlar, conceder y legislar en todo lo relativo a la prestación de los Servicios Públicos por parte de los particulares, cuando las necesidades así lo exigen o cuando el Estado no es suficiente para satisfacer las diversas necesidades de la colectividad.

II.2 La importancia de los Servicios Públicos

Quando el hombre no vela altruístamente por la seguridad y bienestar de sus congéneres, es necesaria la intervención del Estado, primero lo hizo como un "Estado Gendarme"; luego como un "Estado Providencia" o "Estado social de Dere-

cho", expresa Gabino Fraga en su obra de Derecho Administrativo.

A consecuencia del liberalismo se engendra un desajuste en la vida social, que se agudiza por una serie de factores, como el crecimiento demográfico, los avances técnicos y la siempre bien marcada existencia de clases sociales.

Hasta este momento, eso está comprobado, el individuo por sí solo, sin dirección y sin normas, no ha sido capaz de satisfacer las necesidades de la colectividad, por lo que se ha desarrollado una tendencia intervencionista o estatista en la que se considera que el Estado, respetando en la intervención de los particulares, impone leyes en bien del interés general; va creando Servicios Públicos y va encaminando su actuación con el fin de estructurar una sociedad de acuerdo con un ideal de justicia que no ha logrado el hombre por sí mismo ni el capitalismo del sistema liberal.

Aunque la Economía es el alma de la actividad de los pueblos, y, el Estado considerado como un conjunto inactivo, que no produce satisfactores, según la doctrina liberal, por que su organización misma se lo impide, solo implica relaciones de funcionarios y empleados que no persiguen fines lucrativos, ejerce presión sobre los gobernados para el bien llevar de las actividades encaminadas a atender las necesidades colectivas, pero además, opinan los estatistas, no existe ningún principio que impida que el Estado se organice política y económicamente para producir satisfactores en sustitución de los particulares, sin caer en un estado totalitario.

"Las actividades públicas, --llamadas por algunos auto-

res funciones públicas-- son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, la policía, los transportes, la actividad educativa y la económica del Estado, el crédito público y otras".¹¹ Luego entonces, la creación o implantación de un Servicio Público no debe implicar un ataque o menoscabo de las libertades fundamentales, ya sea un Estado democrático o monárquico el que lo preste, supone siempre una atención al público en general, sea gestionado directamente por el Estado o por concepción otorgada a los particulares.

II.3 Los Servicios Sociales

Por espíritu de solidaridad, los hombres, muy pocos por desgracia, se conducen de sus semejantes y suplen el auxilio que el Estado no proporciona a los núcleos de población más desamparados, llevando el apoyo, la ayuda hasta donde se requiera y fue partiendo de esa solidaridad, de esa apreciación de necesidades que se vio obligado el Estado a sustituir la intervención de los particulares y los primeros servicios sociales por los Servicios Públicos.

De Jean de Soto transcribe Andrés Serra Rojas: "Los autores tienen una concepción más o menos amplia de estos servicios que se orientan a suministrar prestaciones sociales con el objeto de mejorar la situación de personas desfavorecidas, con el fin de reparar las injusticias sociales y a disminuir las desigualdades de todo género".¹²

Esta actividad se encomienda también a la Administra---

¹² SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit. p. lll, Cita de Jean de Soto, Grands services publics et entreprises nationales, p. 443.

ción Pública y a los propios particulares, ya sea prestando asistencia privada u orientación profesional, como jurídica, médica, técnica, educativa, etc., pero ya no siempre de una manera voluntaria o altruista, sino por obligación y a veces onerosamente.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 50. se expresa: "Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que esta señale"¹³

al respecto, también la Ley del Seguro Social, en su artículo 20. reza: "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo"¹⁴ El artículo 80. del mismo ordenamiento legal agrega: "con fundamento en la solidaridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales de beneficio colectivo, ..." ¹⁵ La citada Ley, en su artículo 232 concluye: "Los servicios sociales de beneficio colectivo a que se refiere el artículo 80. de esta Ley, comprenden: I. Prestaciones sociales; y II. Servicios de solidaridad social"¹⁶

Como la citada Ley, existen otros ordenamientos e instituciones que difunden la solidaridad humana en bien del necesitado.

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Sexagésimoquinta edición, México, 1979, p. 10.

¹⁴ Ley del Seguro Social, México, 1970, p. 32.

¹⁵ Ley del Seguro Social citada, p. 56.

¹⁶ Ley del Seguro Social mencionada, p. 148.

II.4 Régimen jurídico de los Servicios Públicos

A fin de garantizar las normas que surgen de la costumbre, del trato social, las que no expresan a su incumplimiento una sanción, surgen las normas jurídicas, emanadas del legislador, quien preocupado por lograr la igualdad de los nombres, agrega sanciones jurídicas a dichas normas previendo su violación. Así, una decisión de la Administración Pública resuelve que una necesidad de carácter colectivo o de interés general, se convierta en Servicio Público.

En nuestro derecho positivo mexicano existen diversos ordenamientos legales que definen, regulan el origen y la prestación, y la clasificación de los Servicios Públicos.

En el artículo 65 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se establece el siguiente concepto de los Servicios Públicos: "Para los efectos de esta ley, servicio público es la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer, en forma continua, uniforme y regular, necesidades de carácter colectivo. La debida prestación de estos servicios es de interés público".¹⁷ El artículo 455 de la Ley Federal del trabajo aclara qué son Servicios Públicos "...se entiende por servicios públicos: los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a ar

¹⁷ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, artículo 65, Diario Oficial del 29 de diciembre de 1970.

títulos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio".¹⁸

De acuerdo al concepto que la legislación mexicana da de los Servicios Públicos, se ha establecido un régimen jurídico para los distintos servicios que la Administración Pública y los particulares prestan; así pues, tenemos tanto preceptos constitucionales como diversas leyes reglamentarias que rigen a dichos servicios, ya sean de educación, de transportes, de comunicaciones, de seguridad social o cualquier otro de los citados; asimismo existen leyes que rigen los bienes destinados a los Servicios Públicos y al personal que los proporciona.

En cuanto a la atención de la educación, como uno de los servicios más importantes, existen diversos preceptos legales que regulan dicho servicio, tales como el artículo 30, fracción VIII de la Constitución General que a la letra reza: "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que todos aquellos que las infrinjan".¹⁹ En el artículo 73 de la misma Constitución se agrega: "El Congreso tiene facultad: fracción XXV ... para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados, y

¹⁸ Ley Federal del Trabajo, artículo 455.

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición citada, p. 3.

Los municipios el ejercicio de la función educativa y las --
aportaciones económicas correspondientes a ese servicio pu--
blico..."²⁰ y como ley reglamentaria del artículo 30. consti--
tucional está la Ley Federal de Educación, cuyo artículo 30.
reza: "La educación que imparta el Estado, sus organismos --
descentralizados y los particulares con autorización o con --
reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servi--
cio público".²¹

En cuanto a los Servicios Públicos de transportes, comu--
nicaciones, tenemos la Ley de Vías Generales de Comunicación,
donde se citan una gama de servicios como carreteras, ferro--
carriles, canales, puentes, telégrafos, correos, etc.

Por lo que respecta a la Seguridad Social, otro de los --
servicios Públicos también muy importantes, tenemos como --
principales preceptos legales el artículo 123 constitucional
cuyo apartado "A" fracción XXIX considera de utilidad públi--
ca la Ley del Seguro Social, ordenamiento, este último, que
en su artículo 4º. se dice: "El Seguro Social es el instru--
mento básico de la Seguridad Social, establecido como servi--
cio público de carácter nacional..."²² de este precepto la Su--
prema Corte de Justicia de la Nación dice lo siguiente: "Si --
la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Federal
considera la implantación del Seguro Social como un servicio
público, deben concurrir en su creación y funcionamiento las
características generales de todo servicio de tal índole, es
decir, la satisfacción ininterrumpida de la necesidad social

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
misma edición, p. 57.

²¹ Ley Federal de Educación, artículo 30, D.O. 13-SEP-73.

²² Ley del Seguro Social aludida, p. 34.

que se trata de cubrir, uniforme y poco onerosa, finalidades éstas que obligan una intervención especial del poder público que garantice la realización eficaz de esos objetivos y que, haciendo uso de su potestad de imperio, dicte las disposiciones que crea necesarias, obteniendo la supremacía del interés en la prestación de la necesidad que se trata de satisfacer con el servicio público, en beneficio del núcleo que la padece, por encima de los intereses particulares, de tal forma que procure dejar fuera del acuerdo de voluntades de los particulares las condiciones en que se preste el servicio, haciendo derivar su obligatoriedad de la ley que crea el mismo".²³

Por lo que toca al régimen jurídico de los bienes destinados a los Servicios Públicos, también hay importantes fundamentos legales que rigen a dichos bienes. Entre algunos tenemos el artículo 27 fracción VI de la Carta Magna, donde se expresa: "...Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos".²⁴ En la fracción II del mismo precepto se agrega: "...Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados -

²³ Informe del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1971, Pleno, pp.326-327.

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mencionada edición, p. 25.

en sus respectivas jurisdicciones".²⁵ La Ley General de Bienes Nacionales concluye al respecto: artículo 20. "Son bienes de dominio público: fracción V. Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley".²⁶

En relación a los prestadores o gestores de los Servicios Públicos, se tienen como principales ordenamientos legales los artículos 28 constitucional que a la letra dice: -- "...la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, ...todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicio al público";²⁷ 123 apartado "A" fracción XVIII de la misma Constitución reza: "...En los Servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo";²⁸ en el 452 de la Ley Federal del Trabajo se dice: -- "El escrito de emplazamiento de huelga deberá satisfacer los requisitos siguientes: I. El aviso para la suspensión de las labores deberá darse, por lo menos, con seis días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo y con diez cuando se trate de servicios públicos";²⁹ el 60 del Código Penal del Distrito Federal agrega: "...Cuando a consecuen-

²⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, citada edición, p. 24.

²⁶ Ley General de Bienes Nacionales, artículo 20.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma edición, p. 33.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición mencionada, p. 97.

²⁹ Ley Federal del Trabajo, artículo 452.

cia de actos u omisiones imprudentes, calificados como graves, que sean imputables al personal que preste sus servicios en una empresa ferroviaria, aeronáutica, naviera o de cualesquiera otros transportes de servicio público federal o local, se causen homicidios de dos o más personas, la pena será de cinco a veinte años de prisión, destitución del empleo, cargo o comisión e inhabilitación para obtener otros de la misma naturaleza"³⁰ y el 220 del mismo Código concluye: "Comete el delito de peculado todo funcionario, empleado o encargado de un servicio público del Estado o descentralizado, aunque sea en comisión por tiempo limitado y que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa"³¹.

II.5 Diversos modos de prestar los Servicios Públicos

Es necesario conocer algunos Servicios Públicos para poder apreciar las diferentes formas o modos de prestación de los mismos. Tanto doctrinariamente, como en su régimen jurídico, existen diversas clasificaciones, ya sea por la competencia de quien los presta; ya en cuanto a la voluntad de los usuarios o por la forma como se satisfacen.

Según la competencia de los diversos órganos del Estado, Andrés Serra Rojas los divide en cuatro categorías, a saber: "A) Servicios públicos Federales, B) Servicios públicos de -

³⁰ Código Penal para el Distrito Federal, artículo 60.

³¹ Código Penal citado, artículo 220.

de las entidades federativas, C) Servicios públicos municipales, D) Servicios públicos internacionales"³²

Los Servicios públicos Federales a su vez los divide el mismo autor en Exclusivos, que conforme a los artículos 27 - 28 del mismo ordenamiento relativo a correos, telégrafos, -- banco único de emisión de moneda; Concurrentes con los particulares, o sean los que se prestan por medio de concesiones, como la radiodifusión, teléfonos; Concurrentes con las entidades Federativas como educación pública, turismo, salubridad, caminos, etc.

Los Servicios Públicos de las entidades Federativas se fundamentan con base en el artículo 124 de la Constitución General de la República.

Conforme a los Servicios públicos municipales, se atienden directamente los problemas de la ciudad, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, jardines, mercados, cementerios, diversiones y otros.

Los Servicios públicos internacionales, son los creados por la Organización de las Naciones Unidas, como sanitarios, educativos, asistenciales, económicos, etc.

En cuanto a la decisión de los usuarios para disponer de los Servicios Públicos, pueden ser esenciales o obligatorios y facultativos. Los primeros, como su nombre lo dice, se imponen a los usuarios como el Seguro Social, alcantarillado, agua potable, instrucción primaria, el de las armas, los jurados, los cargos concejiles, de elección popular, --

³²SERRA ROJAS, Andrés, op. Cit., p. 115.

electorales y censales, que cita el artículo 50. constitucional; los facultativos, quedan al arbitrio de los usuarios como el metro, abastos, correos y telégrafos.

Por cuanto a la forma como se prestan los Servicios Públicos, tenemos los que satisfacen necesidades generales, como la defensa nacional, policía y justicia; los que se otorgan directamente a los particulares, como vías generales de comunicación, servicios sanitarios, de puertos, faros, etc.; los que se satisfacen por medio de prestaciones individuales, como la enseñanza que imparte el Estado, servicios de telégrafos, de correos, de radiocomunicación, de transportes, etc., aquí podemos incluir los servicios públicos sociales de asistencia pública, de previsión, seguros sociales, de vivienda barata y algunos más.

Los Servicios Públicos que el Estado no puede solventar con los Gastos Públicos, son satisfechos por los particulares mediante concesiones que el mismo Estado otorga.

Tratándose de clasificaciones, háblase de Servicios Públicos, o de cualquier otro tópico, no hay unificación de criterios, tampoco hay uniformidad en los modos de prestar los Servicios Públicos.

De manera sencilla me atrevo a exponer las siguientes formas que propone el maestro Andrés Serra Rojas para proporcionar los Servicios Públicos:

a) Administración directa; b) Arrendamiento y administración o gestión; c) Concesión; d) Descentralización; e) En empresas de economía mixta o empresas privadas de interés público; f) Servicios subvencionados o servicios públicos per-

sentificadas; g) Otras formas, que pueden ser prestados por - instituciones públicas o privadas o mixtas. Formas de presta- ción de Servicios Públicos que la legislación mexicana con- templa, acorde a la realidad fáctica, pues esta función no - es como los doctrinarios franceses opinaban: función exclusi- va del Estado, pero los hechos nos han demostrado, y las mil- tiples necesidades de la población lo comprueban: el Estado, sobre todo si es capitalista, es incapaz y a veces insolvent- ten para hacer frente él solo a la atención de dichas necesi- des.

Para concluir, como nota importante, es preciso hacer - una breve mención acerca del precio, del costo y financia- miento de los Servicios Públicos. Aparentemente algunos son - totalmente gratuitos, pero en realidad son casos excepciona- les los que están exentos de impuestos. En la mayoría de los Servicios Públicos se fija el precio por medio de tarifas o compensaciones especiales, casi siempre de acuerdo a la fa- cultad discrecional del Estado. En cuanto al financiamiento - de dichos servicios, el Estado recauda cuotas o contribucio- nes de los gobernados, estas últimas conforme al artículo 73 fracción XXIX de la Constitución General que a la letra dice: "El Congreso tiene facultad: fracción XXIX. Para ... Estable- cer contribuciones: 4o. Sobre Servicios públicos concesiona- dos o explotados directamente por la Federación"³³, y al 31 de la misma Carta Magna con relación a las obligaciones de los - mexicanos que reza: "Son obligaciones de los mexicanos: frac- ción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Fede

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición citada, p. 58.

ración como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.³⁴

Entendida la Seguridad Social, materia de este trabajo, como un Servicio Público, se pueden aplicar todas las normas jurídicas necesarias, tanto para exigirla a los representantes del Estado como a los mismos contribuyentes para unificarla y dar un mejor servicio a la población

³⁴Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, multicitada edición, p. 35.

C A P I T U L O III

INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Las necesidades de los hombres, de la Humanidad en general, han sido satisfechas de diferentes formas; al principio de maneras muy rudimentarias, muy simples; pero con el correr del tiempo y a la par de la evolución humana, las necesidades se multiplican y se presentan más complejas, por lo cual es preciso buscar nuevas formas de satisfacerlas: mejores sistemas, métodos que alcancen las satisfacciones deseadas, instituciones que se encarguen de organizar, administrar y representar las manifestaciones de los hombres; entre ellas, las instituciones administradoras de los servicios de Seguridad Social que en México hay, son las siguientes:

III.1 Instituto Mexicano del Seguro Social

Desde 1915, el general Alvaro Obregón ordenó se comenzara a dar forma al estudio del Seguro Social.

Así, el ideario del Seguro Social, en incesante proceso de desarrollo, adquiere madurez en la conciencia del mexicano al constitucionalizarse en 1917, surgiendo con ello cajas de socorro; montepíos; cajas populares de crédito; ahorro postal; cajas de capitalización y hasta sociedades cooperativas de servicios médicos, jurídicos, contables y académicos; éste es, toda una gama de organismos nacen y desaparecen, sin lograr perdurar con base en las disposiciones constitucionales.

Fué el general Obregón, con sus ideales de 1915, ya más maduros, quien presentó el primer proyecto de la Ley del Se-

guró Social el 9 de diciembre de 1921, donde proponía un des cuento del diez por ciento sobre los salarios para integrar el fondo que cubriría las prestaciones de los trabajadores.- Además se procuró la reforma de la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional para alcanzar la federalización del de recho del Seguro Social y de la legislación laboral.

Ante la insolvencia y la irresponsabilidad de los patro nes, y más aun los fraudes de las empresas que vendían segu ros, se hizo cada vez más necesaria una institución que vela ra por la Seguridad Social en México. La conciencia en el -- país iba madurando sobre estos problemas, y en 1934, en el - Primer Congreso de Derecho Industrial se redactó el proyecto de Ley del Trabajo y la Previsión Social, que establecía ba ses sobre la creación de un Instituto de Previsión Social, - que se regiría por representantes del Estado, de los patro-- nes y de los trabajadores, cuyos recursos serían proporciona dos en forma tripartita.

El señor general de división Lázaro Cárdenas, en funcio nes de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, fue tam-- bién un partidario decidido de la promulgación de la Ley del Seguro Social, y durante tres veces consecutivas, en mensa-- jes dirigidos a la nación, se refirió a la promulgación de - una Ley del Seguro Social: el lo. de enero de 1935; el lo. - de septiembre de 1938, y el lo. de septiembre de 1940; pro-- yectos que cubrían los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades y desocupación involuntaria, y pre veía la descentralización del servicio en un Instituto Nacio nal de Seguros Sociales.

Todos estos intentos, que aparentemente fallaban, no se llegaron a frustrar del todo. Fueron afinándose y mejorando - la idea de dar vida en el futuro a un organismo que atendiera los seguros sociales, rama importante de la Seguridad Social.

Después de muchos intentos, anteproyectos y proyectos, - el día 2 de junio de 1941, se publicó en el Diario Oficial - de la Federación el Acuerdo Presidencial, que creó en forma tripartita la Comisión Técnica Redactora de la Ley del Seguro Social, integrada dicha Comisión con cinco representantes del Estado; siete representantes de los patrones y siete de los trabajadores, quien después de denodados esfuerzos elaboró el proyecto definitivo de dicha Ley, la que fue aprobada el 23 de diciembre de 1942 por la Cámara de Diputados, y el 29 de diciembre de ese mismo año por la Cámara de Senadores, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, siendo Presidente de la República, el señor - general de división Manuel Avila Camacho. A partir de entonces se establece en México el Seguro Social con carácter - obligatorio como servicio público nacional; creado para organizar, administrar y dirigir el servicio que se establecía, - como organismo descentralizado: el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin embargo, una nueva lucha comenzaba: la aceptación social. Pues no basta que una Ley se acate en lo formal, sino que necesita que sea aceptada y reconocida como útil, deseada. Después de promulgada la norma legislativa, su aplicación misma, su modo de tener vida, va educando al ciudadano -

o en caso contrario cae en desuso, es decir no penetró su espíritu en el cuerpo social.

Pero como expresara don Isidro Pabelo: "La semilla hoy lanzada a la sementera siempre fecunda del pensamiento, de corta o larga germinación, fructificará al cabo, porque esas semillas de libertad e igualdad siempre son fecundas en estas tierras americanas"¹.

Los esfuerzos y las luchas no fueron vanos, florecieron y están dando sus frutos en bien de muchos mexicanos.

III.1.1 Organización y Funcionamiento

Previamente, a la aprobación de la Ley del Seguro Social, el Presidente de la República, general Manuel Avila Camacho, designó al señor licenciado Vicente Santos Guajardo, Primer Director del Instituto y a los demás miembros del primer Consejo Técnico.

El artículo 5o. de la Ley del Seguro Social vigente expresa: "La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, está a cargo del organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social"

La exposición de motivos de la Ley nos da las razones de la descentralización: "Se encomendó la gestión a un Organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran: - 1o. Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización, 2o. Democracia efectiva

¹GARCIA CRUZ, Miguel, El Seguro Social en México, México, 1968, p. 2.

en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo, 3o.-atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio al que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos y 4o.-Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio"².

En la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 31 de diciembre de 1947, en su artículo 2o. se nos dice: "Son organismos descentralizados las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participación en la constitución del capital o de aportación de bienes, concesiones o derechos, o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público, social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social"³.

"En el Instituto Mexicano del Seguro Social, concurren

²GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, Gursillo de Seguridad Social Mexicana, Monterrey, Nuevo León, México, 1959, p.81.

³Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, D.O. del 31 de diciembre de 1947.

los caracteres que la doctrina sostiene: a) Una función o -- servicio predeterminado por un plan y regulado por una norma, b) Un patrimonio adscrito para sufragar el servicio, independientemente del de los administradores y destinatarios, c) -- Una norma u ordenamiento heterónomo, otorgado, valedero para todo aquel que utiliza el servicio, d) Unos órganos de gestión"³.

La organización interna del Instituto Mexicano del Seguro Social, para alcanzar la noble misión encomendada, está -- integrada conforme al artículo 246 de la Ley del Seguro Social vigente, que a la letra dice: "Los órganos superiores -- del Instituto son: I. La Asamblea General; II. El Consejo -- Técnico; III. La Comisión de Vigilancia; y IV. La Dirección General"⁴.

Es de hacerse notar que, desde los primeros estudios de proyectos de la Ley del Seguro Social en México, se habló -- de que tanto en la elaboración de la ley como en la organización de la institución que administrara el Seguro Social, intervinieran representantes de las partes interesadas: Estado, patrones y trabajadores. A la fecha los órganos internos que dirigen los destinos del Seguro Social se integran en forma tripartita, excepto la dirección.

Así tenemos:

La Asamblea General, que es la Suprema autoridad del -- Instituto, se integra por treinta miembros: diez representantes del Estado; diez de los patrones y diez de los trabajadores, cuya duración en el cargo es de seis años (artículo 247

³ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, México y la Seguridad Social, México, 1952, p. 91.

⁴ Ley del Seguro Social, artículo 246.

L.S.S.). De acuerdo con el artículo 248 de la Ley del Instituto, es el Ejecutivo Federal el que fija las bases para determinar que organizaciones de patrones y de trabajadores deben formar parte de la Asamblea. Según el Reglamento de la Asamblea General del Instituto que se trata y las Bases para la Designación de los Miembros del Organó Supremo, deberán intervenir como representantes de los trabajadores las siguientes organizaciones: Siete miembros de la CTM; dos de la CROC y uno de la CROM; y por parte de las organizaciones patronales: seis miembros de la Confederación de Cámaras Industriales y cuatro de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio. Todavía no están considerados como representantes de la mencionada asamblea los trabajadores del campo.

La Asamblea General será presidida por el Director General y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente cuantas veces sea necesario.

Las principales funciones de la Asamblea son: discutir anualmente, para su aprobación ó modificación, en su caso, el estado de ingresos y egresos, el balance contable, el informe de actividades presentados por el Director General, asimismo discutirá el presupuesto para el año siguiente. Además cada tres años aprobará o modificará el balance actual que presente el Consejo Técnico (artículo 250 L.S.S.).

El Consejo Técnico será el representante y el administrador del Instituto, y estará integrado por doce miembros, quienes serán electos a través de la Asamblea General: cuatro representantes de los trabajadores, cuatro de los patrones y cuatro de parte del Estado, con sus respectivos suplen-

tes. Durarán en el cargo seis años. El Director será uno de los consejeros, representante del Estado y presidirá el Consejo (artículo 252 L.S.S.).

Según el Reglamento del 14 de mayo de 1943, relativo al funcionamiento del Consejo Técnico, determina que el Consejo deberá sesionar una vez a la semana por lo menos.

Las principales funciones que la ley establece para el Consejo Técnico son: Decidir las inversiones de los fondos del Instituto; establecer y clausurar delegaciones del Instituto; convocar a Asamblea General, Extraordinaria u Ordinaria; discutir y aprobar el presupuesto que elabore la Dirección General; expedir reglamentos interiores; conceder, rechazar o modificar pensiones o delegar funciones para el caso; nombrar y remover al Secretario General, a los Subdirectores, Jefes de Servicio y Delegados; extender y autorizar el régimen obligatorio del Seguro Social y la iniciación del mismo; autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas; conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo estudio socioeconómico, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por la ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo; autorizar a los Consejos Consultivos Delegacionales para resolver el recurso de inconformidad y cumplir las demás disposiciones que dicten la Ley y sus reglamentos (art. 253 L.S.S.).

La Comisión de Vigilancia se integra de seis miembros, con sus respectivos suplentes, propuestos por los represen-

tantes de cada sector de la Asamblea y electos por ésta. Duran en el cargo seis años (artículo 254 L.S.S.).

Esta Comisión tendrá como principales atribuciones las siguientes: Vigilar las inversiones que haga el Instituto; - fungir como auditora de los balances contables; sugerir formas que mejoren el funcionamiento del Seguro Social; y en casos graves citar a Asamblea General Extraordinaria (artículo 255 L.S.S.).

El Director General será nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano (artículo 256 L.S.S.).

Las principales funciones del Director son: Presidir -- las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico; -- ejecutar acuerdos del Consejo; representar al Instituto con -- facultades generales y especiales; presentar anualmente al -- Consejo el informe de actividades, el programa de labores, -- el presupuesto de ingresos y egresos, el balance contable y el balance actuarial, este último será presentado cada tres -- años; nombrar y remover a funcionarios y empleados conforme -- a la Ley y a las demás disposiciones reglamentarias.

Es cierto que el Instituto Mexicano del Seguro Social -- es un organismo que figura como descentralizado, pero se ha visto que en todos sus órganos internos encontramos una ingerencia determinante del Poder Ejecutivo; el director es elegido por el Presidente de la República, el director preside -- la Asamblea y el Consejo Técnico, con facultades para vetar -- resoluciones.

En concreto podemos decir que las funciones más importantes del Instituto Mexicano del Seguro Social son las si--

guientes: a) Administrar las diversas ramas del Seguro Social, que se clasifican en: Régimen obligatorio, que encuadra el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte; y Seguro de Guarderías para hijos de aseguradas. El Régimen Voluntario otorga Seguros Facultativos y Seguros Adicionales; b) Prestar servicios de beneficio colectivo, como servicios sociales y servicios de solidaridad social; c) Recaudar cuotas y percibir los demás recursos del Instituto; d) Satisfacer las prestaciones que establece la Ley, las que pueden ser en dinero y/o especie o sociales; e) Invertir sus fondos de acuerdo con la Ley; f) Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades; g) adquirir bienes muebles e inmuebles conforme a la Ley; h) Establecer y organizar sus dependencias para sus fines propios; i) Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad sociales (artículos 88 L.S.S. y 16 del Reglamento de Servicios Médicos); j) Expedir sus reglamentos interiores; y k) Las demás que le confieren la Ley y sus reglamentos (artículo 240 L.S.S.).

Se han descrito las funciones más genéricas del Instituto Mexicano del Seguro Social, pero en un futuro no muy lejano, tal vez abarque la totalidad de la población y más funciones en beneficio colectivo de México, tales como otorgamiento de crédito para habitación, establecimiento del seguro de desempleo, etc.

Es importante anotar que para dar el debido cumplimiento a la Ley en cuanto al servicio que presta el Instituto, -

requiere de ingresos, que como ya se dijo, son proporciones— dos en forma tripartita y con carácter obligatorio, además — de las cuotas que aportan los trabajadores y patrones, y la aportación del Estado, incrementan los ingresos los intere— ses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos — que produzcan los bienes del mismo Instituto; asimismo las — donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones — (Arts. 19, 47, 78, 113 y 190 L.S.S. y 501 Ley Federal del Tra— bajo).

III.1.2 Prestaciones y Beneficiarios

Conforme al artículo 123 fracción XXIX del apartado "A" de la Constitución General de la República, se expresa: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación in voluntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de ser— vicios de guardería y de cualquier otro encaminado a la pro— tección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asa— lariados y otros sectores sociales y sus familiares", confir— mando como un derecho irrenunciable de los trabajadores el — goce de los servicios que otorga el Seguro Social (artículo 123 fracción XXVII inciso h apartado "A" Constitucional y 33 de la Ley Federal del Trabajo).

En la Ley del Seguro Social, en su artículo 70. se esti— pula "El Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se especifican a propósito de cada régimen particular —obligatorio o voluntario—, mediante prestacio— nes en especie y en dinero, en las formas y condiciones pre— vistas por esta ley y sus reglamentos". En el artículo 80. — del mismo ordenamiento se agrega: "Con fundamento en la soli—

daridad social, el régimen del Seguro Social, además de otorgar las prestaciones inherentes a sus finalidades, podrá proporcionar servicios sociales como prestaciones sociales y -- servicios de solidaridad social (arts. 232, 233 y ss. L.S.S.).

Para efectos de la Ley del Seguro Social, se consideran beneficiarios directos de las prestaciones que satisface la misma ley los siguientes: I) Los asegurados comprendidos en el régimen obligatorio, como son las personas vinculadas a -- otras por una relación de trabajo y que reciban un salario -- como causa de esa relación; los asegurados comprendidos en -- el régimen voluntario, que son las personas que no estando -- vinculadas por una relación laboral se incorporan voluntaria -- mente al Seguro Social (arts. 194, 198 y 224 L.S.S.); los -- pensionados por el propio Instituto y los dependientes econó -- micamente de los dos tipos de asegurados y pensionados cita -- dos, como son los hijos menores de dieciséis años o 25 si es -- tán estudiando en planteles del sistema educativo nacional y siempre que estén incapacitados para trabajar, la esposa o -- concubina, que haya hecho vida marital durante los cinco --- años anteriores al aseguramiento o que hayan procreado hijos, siempre y cuando ambos permanezcan libres de matrimonio, ó -- en su caso el esposo o concubinario estén incapacitados para trabajar, con las condiciones anteriores, y los ascendientes del asegurado o pensionado (Art. 92 L.S.S.); en último caso -- podría ser el hermano (ejemplo de ello es el Amparo directo -- 618/72, VII época, Vol. LIV, 5a. parte p. 28).

Como beneficiarios indirectos del Seguro Social se pueden considerar los patrones, a los que libera de la obliga--

ción, "en el sentido de que el Instituto Mexicano del Seguro Social tome a su cargo, en substitución de los patronos, las obligaciones que la Ley Federal del Trabajo señala a éstos, lo mismo en materia de riesgos profesionales que en los casos de invalidez, de vejez, de muerte. Así, el patrón que cumple con la obligación de afiliar a sus trabajadores al Instituto queda liberado de cualquier indemnización..."⁵ El Estado, por cuanto a que liberan sus instituciones de Beneficencia Pública para prestar obligatoriamente los servicios que el Instituto Mexicano del Seguro Social cubre e impide que se recurra totalmente al gasto público para bien de la Seguridad Social; la sociedad en general, también es beneficiaria indirecta, porque la pone a salvo de contribuir pecunariamente para resolver los problemas de salud, sustento y bienestar que el Instituto resuelve con la contribución de los trabajadores, de los patronos y del Estado.

A continuación especificaremos las prestaciones que el Seguro Social otorga a sus beneficiarios directos y dependientes de éstos. Según el régimen y tipo de seguro en que se encuentre cotizando el asegurado pueden ser prestaciones en especie y en dinero; de estas últimas tenemos: subsidios, ayudas asistenciales, ayuda para matrimonio, ayuda para gastos de funeral, pensiones, asignaciones familiares, finiquitos e indemnizaciones.

Los diferentes tipos de Seguros según el Régimen Obligatorio de la Ley del Seguro Social son los siguientes:

a) Seguro de Riesgos de Trabajo.-El Asegurado que sufra

⁵ APENDICE 1975, 5a. parte, 4a. Sala, Tesis 241, pp. 224 y 225.

un riesgo de trabajo, entendiendo éste como "...los accidentes y enfermedades que están expuestos los trabajadores en -ejercicio o con motivo del trabajo" (artículo 473 de la Ley Federal del Trabajo), tienen derechos a las siguientes prestaciones en especie: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica, hospitalización, aparatos de prótesis y ortopedia, y rehabilitación (Arts. 63 L.S.S. y 487 L.F.T.); en dinero recibirán por incapacidad temporal un subsidio del cien por ciento del salario que percibía al sufrir el riesgo de trabajo, esto es mientras dure ésta o se declare otro tipo de incapacidad (artículos 65 frac.I L.S.S. y 491 L.F.T.), que puede ser incapacidad parcial o total permanentes. Por la primera recibirá una pensión mensual conforme a la Tabla de Evaluación de incapacidad que en el artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo se detalla o una indemnización global de cinco anualidades si la pensión es inferior a \$ 200.00 (artículo 65 frac. III L.S.S.); por incapacidad permanente total recibirá una pensión mensual que resulte del grupo promedio en el que cotizaba al momento del siniestro (Art.65 frac.II) más aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciba y asignaciones familiares o ayuda asistencial si la requiere (artículo 164 L.S.S.). Si el trabajador muere a consecuencia del riesgo de trabajo, los beneficiarios recibirán para gastos de funeral dos meses de salario promedio del grupo de cotización. A la viuda o viudo incapacitado, se le otorgará una pensión de viudez del cuarenta por ciento de la pensión que correspondería al asegurado y tres anualidades de dicha pensión si vuelve a casarse (la

viuda en el último caso). A los hijos, huérfanos, se les dará una pensión de orfandad del veinte por ciento de la pensión que recibiría por pensión el asegurado o el treinta por ciento si mueren los dos progenitores, esta pensión se otorga hasta que cumplan dieciséis años o hasta los veinticinco, si están estudiando en planteles del sistema educativo nacional, a los hijos incapacitados se les dará pensión mientras dure su incapacidad (artículos 71 y 72 L.S.S. y 500 y 501 L.P.T.).

En ausencia de los anteriores beneficiarios, los ascendientes que dependían económicamente del asegurado fallecido tendrán derecho a una pensión del veinte por ciento de la pensión que correspondería al trabajador (Art. 73 L.S.S.).

b) Seguro de Enfermedades y Maternidad.—En el artículo 93 de la Ley del Seguro Social se expresa: "Para efectos de este ramo del seguro se tendrá como fecha de iniciación de la enfermedad o maternidad la que el Instituto certifique el padecimiento o estado de embarazo"

En este caso los sujetos con derecho, gozarán de asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria hasta ciento cuatro semanas y un subsidio por setenta y ocho semanas, siempre y cuando el trabajador haya cotizado como mínimo cuatro semanas anteriores a la enfermedad si son del régimen ordinario o seis semanas en los últimos cuatro meses si son del régimen eventual (Arts. 104 L.S.S. o 54 L.P.T.). Las madres aseguradas recibirán un subsidio del cien por ciento del salario durante ochenta y cuatro días, siempre que tengan cotizadas como mínimo treinta semanas en los últimos do-

ce meses; además recibirán atención médica, obstétrica, hospitalaria, ayuda para lactancia durante seis meses y canastilla para el bebé al nacer, tanto las trabajadoras como la esposa o concubina de los trabajadores asegurados (Arts.102, -110, 186, 189 L.S.S. y 109, 170 y 171 L.F.T.).

c) Seguros de Invalidez, de Vejez, de Cesantía en Edad Avanzada y de Muerte.-Cada uno de estos tipos de seguros se encuentran regulados como a continuación se indica:

a') Seguro de Invalidez.-Para otorgar este seguro es -- condición que el asegurado se halle imposibilitado, por una causa que no sea de riesgo profesional, para procurarse mediante un trabajo una remuneración superior al cincuenta por ciento que otro trabajador idéntico reciba, y que tenga cuando menos ciento cincuenta cotizaciones semanales (artículos-128, 131 L.S.S. y 53 frac. IV. L.F.T.).

b') Seguro de Vejez.-Para tener derecho a este seguro se requiere que el asegurado haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidas como mínimo quinientas cotizaciones semanales.

c') Seguro de Cesantía de Edad Avanzada.-Para disfrutar de este seguro se necesita que el asegurado haya cumplido sesenta años de edad, haber quedado sin trabajo remunerado y tener reconocidas como mínimo quinientas cotizaciones semanales.

En estos tres tipos de seguros, los pensionados tendrán derecho a asistencia médica y derivados, asignaciones familiares, ayuda asistencial si la requieren, pensión que será igual al monte del salario diario promedio de las últimas --

doscientos cincuenta cotizaciones semanales, la que no será inferior a \$ 1600.00 pesos, según el artículo 168 de la Ley del Instituto y Decreto Presidencial de 26 de noviembre de 1979, y aguinaldo anual de quince días de la pensión que reciban. Las asignaciones familiares y ayuda asistencial será del veinte por ciento de la pensión (Arts.129, 137, 144 y 167 L.S.S.).

La pensión por Cesantía en Edad Avanzada será del setenta por ciento de la pensión de vejez a los sesenta años de edad y el noventa y cinco por ciento a los sesenta y cuatro años y las demás prestaciones otorgadas a los demás pensionados.

d') Seguro por Muerte.-Cuendo muere un pensionado por Invalidez, Vejez o Cesantía en Edad Avanzada, los beneficiarios reconocidos legalmente de éste, además de las prestaciones en especie que en repetidas veces se han mencionado, tendrán derecho a las siguientes prestaciones en dinero:

a") Pensión de Viudez.-La esposa o concubina, esposo o concubinario incapacitados, según el caso, recibirá el cincuenta por ciento del monto de la pensión del asegurado o pensionado. En caso de que la viuda contraiga matrimonio se le darán por última vez tres anualidades de la pensión (Arts. 153 y 155 L.S.S. y 501 L.P.T.), también tendrá derecho a asignaciones familiares si son necesarias (Art.164 L.S.S.).

b") Pensión de Orfandad.-Recibirán esta pensión los hijos del pensionado al fallecer, menores de dieciséis años o hasta los veinticinco si estudian en planteles del sistema educativo nacional; lo mismo se observará si son huérfanos de un asegurado. El monto de la pensión será igual al veinte

por ciento de la pensión que recibía el pensionado o que alcanzaría el asegurado; además tendrán derecho a las asignaciones familiares (artículo 157 L.S.S.).

c") Pensión a Ascendientes.-Si no existen los anteriores beneficiarios, se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían económicamente del asegurado o pensionado, el veinte por ciento de la pensión que le correspondría, más asignaciones familiares si solo es un ascendiente.

Todas las pensiones que otorga el Seguro Social serán incrementadas de 5% a 10% cada cinco años.

Cualquiera de los beneficiarios con derecho que presenten cuenta de gastos de funeral y Acta de Defunción del pensionado, recibirán para ayuda de dichos gastos de \$ 1,000.00 a \$ 6,000.00 pesos.

En la Ley del Seguro Social también se contempla dentro de las prestaciones en dinero, la ayuda para gastos de matrimonio (dote matrimonial), que será del veinticinco por ciento de la pensión de invalidez y hasta \$ 6,000.00 pesos como máximo, siempre que el asegurado tenga un mínimo de ciento cincuenta cotizaciones semanales, y sólo se otorgará por una sola vez (artículo 160 L.S.S.).

Otros de los beneficios que otorga la Ley del Seguro Social son:

I) La Continuación Voluntaria en el Régimen Obligatorio. Tienen derecho a este beneficio los trabajadores que habiendo estado laborando y cotizando un mínimo de cincuenta y dos semanas como asegurados, dejen de prestar sus servicios a un patrón, deseen seguir recibiendo los beneficios de cualquier

tipo de seguro que ya se mencionaron (de Enfermedad y Maternidad y/o Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte), siempre y cuando cubran las cuotas obrero-patronales al Instituto y se inscriban en los primeros doce meses a la baja.

II) La Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio. Todos los sujetos que no estén protegidos por la Ley del Seguro Social, pueden solicitar su incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social en los períodos que el Instituto, mediante convenios, determine, siempre y cuando se comprometan a pagar las cuotas obrero-patronales bimestralmente.

En estos dos últimos casos, los asegurados tendrán derecho, según el caso, a las prestaciones que ya se mencionaron.

Por último, también el Seguro Social proporciona Seguros Adicionales y Seguros Facultativos.

Los Seguros adicionales son los aumentos a las prestaciones que por ley otorga el Instituto en cualquier tipo de los seguros multicitados, siempre y cuando se cubran cuotas especiales al mismo Instituto (artículo 227 L.S.S.).

Los Seguros Facultativos se otorgarán en forma individual y en los períodos que el Instituto determine a las personas que deseen y acepten pagar una prima anual determinada, y a cambio de recibir prestaciones en especie en el ramo del Seguro de Enfermedades y Maternidad.

Estos seguros voluntarios tienen gran parecido con los seguros privados, dado el tratamiento especial que norma o establece la misma Ley del Seguro Social, ya que se está brindando atención individual a cambio de cuotas especiales

y servicios exclusivos, lo que resulta contrario a los fines como Servicio Público del Seguro Social.

Con este breve estudio sobre el Seguro Social en México, se pueden apreciar, aunque sea de manera somera, las principales metas y alcances con relación a la Seguridad Social; - sin embargo, los logros todavía son pocos en cuanto a la población actual del país que se encuentra desprotegida.

III.2 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

La Constitución Política de 1917, no regulaba las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores; es más, el artículo 123 preveía que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrían legislar en materia de -- trabajo.

En 1920, se intentó crear una "Ley del Servicio Civil - del Poder Legislativo", la que no culminó. Hasta 1934, se estableció el Servicio Civil por tiempo determinado para los -- servidores públicos, según Acuerdo Presidencial del 12 de -- abril del mismo año. Después, en 1937, un proyecto más sobre una "Ley de Servicio Civil" y el "Proyecto de Acuerdo de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Federal sobre el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al servicio - del mismo", proyectos que culminaron con el Estatuto de 1938 y la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1941.

La lucha de los servidores públicos se hace más palpa-- ble, y en 1960⁶ se elevan a nivel constitucional los dere---

⁶Diario Oficial del 6 de diciembre de 1960.

chos de dichos trabajadores al adicionar el apartado "B" al artículo 123 constitucional. A partir de entonces se establecen a nivel constitucional la regulación de las relaciones laborales y de Seguridad Social entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores. Asimismo, y con base en dicho apartado "B", se expidió en 1963, como ley reglamentaria del mismo apartado la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.⁷

Es pertinente hacer notar que en materia de Seguridad Social, en el año de 1925, se creó la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que establecía un sistema de protección social para los trabajadores y funcionarios públicos. Tres años más tarde, en 1928, se establece el Seguro Federal del Magisterio sobre bases mutualistas, con el fin de auxiliar a los deudos de los educadores que fallecieren, es decir, el Estado no se responsabilizaba todavía con sus servidores. Sin embargo con la expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el 30 de diciembre de 1959, se establece un sistema integral de Seguridad Social y un régimen obligatorio de prestaciones económicas y sociales a los servidores públicos, las que posteriormente, en 1960, se incluyeron en la reforma constitucional del artículo 123, Apartado "B" fracción XI, en la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículos 110 y 111, y complementadas con la reforma de 1972 a la Ley del Instituto de referencia.

⁷Diario Oficial del 28 de diciembre de 1963.

III.2.1 Organización y Funcionamiento

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo domicilio será la Ciudad de México, teniendo como objetivo principal administrar lo relativo a la Seguridad Social en bien de los servidores del Estados y sus beneficiarios.

Para el logro de sus finalidades el Instituto del que se habla, integra su patrimonio con las cuotas obligatorias del 8% del sueldo básico de los trabajadores y las aportaciones que hacen los organismos y entidades afiliados al mismo, con las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones del Instituto; el importe de los créditos, intereses, rentas, -- plusvalías, indemnizaciones, pensiones caídas e intereses -- que prescriban a favor del mismo Instituto; las donaciones, -- herencias y legados hechos a su favor; muebles e inmuebles -- que los organismos y entidades públicas le entreguen para la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados.

Para cumplir con las funciones que tiene a su cargo el Instituto, se integra con los siguientes órganos:

I. Junta Directiva; II. Director General; y III. Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda (Art. 103 L. ISSSTE).

La Junta Directiva está integrada por nueve miembros -- con sus respectivos suplentes. El primero de ellos y, presidente a la vez, será el Director nombrado por el Presidente de la República; dos los nombrará la Secretaría de Programación y Presupuesto; dos más designará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los cuatro restantes los elegirá --

la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Ningún miembro de la Junta deberá ser empleado del Instituto, excepto el Director (arts. 104 y 105 L. ISSSTE.).

Son funciones de la Junta Directiva: Planear las operaciones del Instituto; dictar acuerdos sobre prestaciones; - decidir las inversiones del Instituto; conceder, negar, suspender, modificar o revocar las jubilaciones y pensiones; -- aprobar y poner en vigor reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos; establecer o suprimir delegaciones o agencias en las entidades federativas; examinar los balances anuales, los presupuestos y el plan de labores del Instituto; proponer al Ejecutivo Federal reformas a la ley que rige al Instituto; vigilar las actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y todas las funciones que la ley autoriza en bien del Instituto (Art. 110 L. ISSSTE.). Los acuerdos de la Junta serán revisados de oficio por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Director tendrá como funciones y facultades las siguientes: Representar al Instituto y a la Junta Directiva; - ejecutar los acuerdos de la Junta; presentar a la Junta informes del estado del Instituto, los balances, el presupuesto y el plan de labores para su aprobación; dirigir la administración interna del Instituto y representarlo judicialmente; proponer a la Junta reformas, adiciones a los reglamentos del Instituto; convocar a la Junta a sesiones ordinarias o extraordinarias y todas las que le concedan los reglamentos o la Junta Directiva (Art. 115. L. ISSSTE.).

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda estará -

integrada por siete miembros; el Vocal Ejecutivo que será --
propuesto por el Director y designado por la Junta, otros --
tres serán nombrados por las Secretarías de Programación y --
Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de Asentamien--
tos Humanos y Obras Públicas; los tres restantes los propon--
drá la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servi--
cio del Estado (Arts. 116-A L. ISSSTE y 43 de la Ley Federal
de los Trabajadores al Servicio del Estado). La Junta Direc--
tiva tendrá como principales funciones y atribuciones las --
que a continuación se indican: Decidir las inversiones de --
los recursos y financiamientos del Fondo de acuerdo a la ley;
aprobar presupuestos, planes de labores y financiamientos, --
estados financieros presentados por el Vocal Ejecutivo; pro--
poner a la Junta Directiva las reglas de otorgamiento de cré--
ditos con relación a la vivienda y todo lo relativo, conforme
a la ley que tenga que ver con la vivienda de los trabaja--
dores al Servicio del Estado.

En resumen, el Instituto tendrá como fundamentales func--
ciones las siguientes: Otorgar y administrar los diversos --
servicios a su cargo; vigilar la concentración de las cuotas,
aportaciones y demás recursos del Instituto; satisfacer las --
prestaciones, tanto pecuniarias como en especie que tiene en
comendadas; otorgar jubilaciones y pensiones; adquirir bie--
nes muebles e inmuebles necesarios para satisfacer sus fines;
establecer prestaciones sociales; organizar sus dependencias
y funcionamiento de las mismas; expedir los reglamentos in--
ternos; difundir conocimientos y prácticas de previsión so--
cial; y las demás que le confieran la ley y sus reglamentos.

III.2.2 Prestaciones y Beneficiarios

De una manera general, se puede decir que los beneficiarios que ampara la Ley del Institute de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, son los servidores públicos y sus familiares que dependan económicamente de los mismos trabajadores. Asimismo establece con carácter obligatorio las prestaciones siguientes, que específicamente benefician a los trabajadores, pensionados y a los familiares con derecho de ambos:

a) Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.-En este tipo de Seguro se aplican las reglas de la Ley Federal del Trabajo en cuanto a riesgos y enfermedades profesionales, las que serán calificadas por el Instituto (Arts. 29 y 31 L.ISSSTE., 110 L.F.T.E. y 474, 475 y 513 - L.F.T.).

Así, un trabajador del Estado que quede imposibilitado temporalmente para trabajar tiene derecho a disfrutar licencia con goce de sueldo íntegro desde el primer día de incapacidad y según la antigüedad en el empleo hasta por sesenta días y, otros sesenta días con medio sueldo que será pagado por la Dependencia a donde preste sus servicios, y si persiste la incapacidad, el Instituto continuará pagando el subsidio hasta totalizar cincuenta y dos semanas (Arts.491, L.F.T. 111 L.F.T.E. y 32 L.ISSSTE.); además de la anterior prestación, tendrá derecho el trabajador incapacitado y sus familiares a asistencia médica quirúrgica y farmacéutica, hospitalaria y aparatos de prótesis y ortopedia. Si se declara incapacidad parcial permanente, según la Tabla de Valuación de Incapacidades de la Ley Federal del Trabajo (Art.514) tendrá

derecho a una pensión de acuerdo al sueldo básico, y si resultare inferior a \$ 600.00 pesos, se le pagará indemnización de cinco anualidades de la pensión obtenida. Si fuere incapacidad total permanente, la pensión que reciba será igual al sueldo íntegro que recibía antes del siniestro. Si el trabajador falleciere a consecuencia de un riesgo de trabajo, los familiares que dependían económicamente de él, recibirán en forma proporcional durante un año el cien por ciento del sueldo que recibía al morir, reduciéndose la pensión de diez en diez por ciento cada año hasta llegar al cincuenta por ciento, de igual forma se procederá cuando fallece el pensionado por el mismo motivo; si es por causa diferente, solo recibirán los deudos seis meses de la pensión que disfrutaba el pensionado (Arts.32, 33, 34 y 89 L.ISSSTE).

b) Seguro de Enfermedades no Profesionales.-Si un empleado público contrae alguna enfermedad no profesional, tendrán derecho él y sus familiares dependientes económicamente a asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria durante un año. Asimismo tendrá derecho el servidor público a licencia con goce de sueldo o medio sueldo, según artículo III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pagado por la Dependencia donde prestaba sus servicios. Si al vencer la licencia, la incapacidad continúa, el Instituto proporcionará un subsidio del cincuenta por ciento del sueldo que percibía hasta por cincuenta y dos semanas (Art.-22 L.ISSSTE).

c) Seguro de Maternidad.-En este tipo de Seguro tendrá derecho la trabajadora al Servicio del Estado a gozar de un mes de descanso antes del parto y dos meses después del mis-

mo, debiendo percibir su salario íntegro, conservar el empleo y los derechos adquiridos por la relación laboral; además tendrá derecho a asistencia médica, ayuda para lactancia y canastilla de maternidad. Estas últimas prestaciones se otorgarán también a la esposa o concubina del trabajador o pensionista.

El derecho a recibir estas prestaciones se conserva hasta por dos meses después de haber dejado de trabajar, siempre que se haya laborado un mínimo de seis meses ininterrumpidos antes de la baja (arts. 123 apartado "B" fracción XI inciso "c" de la Constitución General y 26, 27 y 28 L. ISSSTE).

d) Seguro de Vejez.-Tienen derecho a una pensión por vejez los trabajadores que cumplan cincuenta y cinco años de edad y quince años de servicios como mínimo. Este derecho lo tienen los trabajadores que se separen del empleo antes de cumplir la edad requerida, pudiendo solicitar la pensión de vejez al cumplir los cincuenta y cinco años o los familiares del trabajador si éste muriera antes. El monto de dicha pensión será igual al cuarenta por ciento del sueldo obtenido en los últimos tres años anteriores a la fecha de la solicitud, porcentaje que irá aumentando proporcionalmente hasta llegar al cien por ciento a los treinta años de servicios. Esta pensión nunca podrá ser inferior a \$ 32.47 pesos diarios, ni superior al promedio del salario de tres años (arts. 73, 77, 78 y 81 L. ISSSTE).

e) Seguro de Invalidez.-Los trabajadores que por causas ajenas al cargo, se inhabiliten física o mentalmente tendrán derecho al disfrute de una pensión de invalidez, la que será igual al promedio de los salarios obtenidos durante los últi

mos tres años, siempre y cuando hayan laborado para el Estado un mínimo de quince años.

Esta pensión no se concederá cuando el trabajador se haya inhabilitado intencionalmente o el estado de invalidez sea anterior al nombramiento del trabajador (Arts. 82 y 83 - L. ISSSTE).

f) Seguro por muerte.; Tienen derecho a pensión de viudez, orfandad o de ascendientes que dependían económicamente del trabajador con más de quince años de servicios, del trabajador, del pensionado o jubilado al fallecer por causas ajenas al servicio: la esposa o concubina, o esposo de la trabajadora, incapacitado para trabajar o mayor de cincuenta y cinco años de edad, los hijos menores de dieciocho años, o los ascendientes si no hay hijos ni esposa. La cuantía de esta prestación será igual al promedio que resulte de los tres años inmediatos del sueldo básico que devengaba el trabajador o el ochenta por ciento de la pensión si se trata de un pensionado o jubilado, reduciéndose dicha pensión de 10 en 10 por ciento cada año hasta llegar al cincuenta por ciento de la prestación original. La viuda al contraer nuevas nupcias recibirá como última prestación el importe de seis meses de la pensión (Arts. 88, 89 y 90 L. ISSSTE).

Esta pensión se otorga en partes iguales si hay varios beneficiarios que tengan derecho.

g) Jubilación.- Los trabajadores del Estado que cumplan treinta años de servicios, sea cual fuere su edad, tendrán derecho a recibir el ciento por ciento del promedio de su sueldo de los últimos tres años laborados (Art. 72 L. ISSSTE).

h) Indemnización Global.-Esta prestación consiste en la devolución de las cuotas pagadas al Instituto por el trabajador que se separe definitivamente del servicio con menos de quince años de antigüedad en el empleo, ya sea a el mismo o a sus familiares derechohabientes.

i) Gastos de funeral del pensionista.-Los deudos o personas que se hayan hecho cargo del sepelio del pensionista tendrán derecho a sesenta días de la pensión que percibía al morir el pensionado por concepto de gastos de funeral (Art. 94 L. ISSSTE).

j) Préstamos Hipotecarios.-Tienen derecho a préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos, los trabajadores con más de seis meses de contribuir al Instituto. El monto del préstamo será hasta de un 85% sobre el valor del inmueble en garantía. Esta prestación se hará exclusivamente para adquirir, construir, mejorar o pagar pasivos de terrenos o casas que habite el trabajador. Si éste fallece, el saldo será cubierto por un fondo especial que constituirá el Instituto (Arts. 48, 50 y 52 L. ISSSTE).

l) Habitaciones para Trabajadores.-El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios bajos a los trabajadores al servicio del Estado. Asimismo rentará unidades habitacionales a los mismos servidores.

La enajenación de habitaciones se hará por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de contratos de promesa de venta, mediante las siguientes facilidades: plazo a quince años para pagar, descontable como renta.

Para mejorar la situación económica de los trabajadores al servicio del Estado, se ha creado el Fondo de la Vivienda (FOVISSSTE), que consiste en la aportación del 5% del sueldo de los trabajadores que harán los organismos y entidades públicas para adquisición, construcción, reparación, mejoramiento o pago de pasivos de casas habitación o financiar unidades habitacionales para dichos trabajadores, con créditos de diez a veinte años con intereses del 4% anual (Arts. 43 -- fracción IV de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 54A y siguientes de la Ley del ISSSTE).

1) Préstamos a corto plazo.- Los trabajadores al servicio del Estado, tendrán derecho a préstamos a corto plazo -- hasta por la suma de seis meses del sueldo básico que estén recibiendo; siempre y cuando tengan como mínimo seis meses de servicios. Estos préstamos serán descontables quincenalmente a plazos no mayores de dieciocho meses con intereses inferiores al 9% anual (Arts. 55 y 59 L. ISSSTE).

Por último, los trabajadores del Estado, también tienen derecho a diversas prestaciones sociales, como son: 1) Servicios que eleven el nivel de vida del trabajador, del pensionado y familiares derechohabientes; 2) Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural de dichos trabajadores; 3) Arrendamiento de casas baratas; 4) Tiendas de descuento; 5) Velatorios; 6) Guarderías infantiles para las trabajadoras; 7) Centros vacacionales; 8) Centros de adiestramiento técnico; y 9) Talleres de terapia ocupacional para jubilados (Arts. 43 Frac. IV L.F.T.E. y 38 L. ISSSTE).

Todas estas prestaciones hasta hoy concedidas a los --

trabajadores al servicio del Estado, incluidas en la Constitución General de la República, artículo 123 Apartado "B", - todavía están lejos de ser una realidad para todos los trabajadores de la Administración Pública.

III.3 Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Los límites del Derecho Social son infinitos. El Derecho Social irá más allá de donde el hombre pueda imaginar. - Pues la atención de los problemas socio-económicos de los -- principales sectores de la población de un país, tanto pro-- ductores de bienes como de servicios, o sea tanto trabajado-- res de la iniciativa privada como servidores públicos, está dentro de los principios básicos de la Seguridad Social.

En México, existen diversos cuerpos de leyes que ampa-- ran a unos y a otros, ya sea de una manera regular o escasa, pero siempre con la idea de equidad y justicia social.

Uno de esos sectores importantes de la población son -- las fuerzas armadas, que comprenden personal terrestre, del -- aire y del mar.

Un breve estudio de la atención que los gobiernos de Mé-- xico han dado a los militares y a sus derechohabientes, nos -- muestra el desarrollo cronológico de las leyes que en mate-- rias de Seguridad Social se han expedido en bien de estos ser-- vidores públicos que se encargan de hacer guardar y respetar las instituciones del país y conservar la soberanía nacional.

El 11 de marzo de 1926, se expidió la Ley de Retiros y Pensiones Militares, posteriormente, en 1955, es substituida

por otra, y en 1961 se expide la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. Asimismo, se establece en 1936 el Fondo del Ejército y la Armada, que después es cambiado en 1956, por el Fondo de Trabajo del Personal de Tropa del Ejército y la Armada. En 1953, se expide la Ley del Seguro de Vida Militar; la Ley del Banco del Ejército y la Armada en 1946, y en 1955 se creó la Dirección de Pensiones Militares, que es substituida por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, según la Ley que rige al mencionado Instituto de 1976⁸, y con fundamento en el artículo 123 constitucional, Apartado "B", donde se incluyen los derechos sociales de los militares y sus derechohabientes.

III.3.1 Organización y Funcionamiento

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, para dar debido cumplimiento a sus principales fines se organiza en: Una Junta Directiva, que se integra de nueve miembros, designados de la siguiente manera: tres por la Secretaría de la Defensa Nacional; tres por la Secretaría de Marina; dos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y uno por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Un director General que es designado por el Presidente de la República (Arts.4o., 5o y 7o. de la Ley del ISSFAM).

La Junta tiene como atribuciones, en materia de Seguridad Social: Planear las operaciones del Instituto; acordar prestaciones; otorgar, negar, modificar, suspender o dejar insubsistentes los haberes de retiro (prestación económica), pensiones y compensaciones según la ley; normar los créditos y financiamientos con cargo al Fondo de la Vivienda de los -

⁸ Diario Oficial del 29 de junio de 1976.

militares; determinar el monto de los créditos a que tengan derecho con relación al haber (sueldo); autorizar créditos - del Fondo de la Vivienda; aprobar los reglamentos interiores; discutir y aprobar los presupuestos, inversiones y balance - anual; y ordenar prácticas de auditoría al Instituto (Art.10 de la Ley del ISSFAM)..

El Director tiene como principales atribuciones las siguientes: Otorgar prestaciones y administrar los fondos, los recursos del Fondo de la Vivienda; coordinar y financiar programas de la vivienda para los militares; difundir conocimientos y orientaciones sobre previsión social (Art.20. de la ley del ISSFAM).

El Instituto, para cumplir las obligaciones que la ley le impone, como un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, necesita constituir éste de bienes, derechos, obligaciones, cuotas que entregan los militares y sus derechohabientes, y las aportaciones que hace el Gobierno Federal para las prestaciones, más los intereses que causen dichas cuotas y aportaciones.

III.3.2 Prestaciones y Beneficiarios

En pos de la igualdad social en México, se establecen con carácter obligatorio en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para el personal militar y paramilitar, las prestaciones generales que a continuación se mencionan (Art.16 L.ISSFAM): Haberes de retiro (prestación económica que puede ser vitalicia); pensiones; compensaciones; pagas de defunción; ayuda para gastos de sepelio; fondo de trabajo (aportación económica que hace el Ge

bierno Federal a favor del personal de tropa); fondo de ahorro (aportación económica para ahorro que hacen los generales, jefes y oficiales, y el Gobierno Federal para disfrutarlo al retirarse del activo); seguro de vida; venta y arrendamiento de casas; préstamos hipotecarios y a corto plazo; --tiendas, granjas y centros de servicio; hoteles de tránsito; casas hogar para retirados; centros de bienestar infantil; --servicio funerario; escuelas e internados; centros de alfabetización; centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares; centros deportivos y de recreo; --orientación social; servicio médico integral; servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

Son beneficiarios del Instituto de referencia, los militares que se encuentren en el activo, los que gocen de licencia ilimitada, los pensionados y jubilados, los miembros de los Cuerpos de Defensas Rurales y los derechohabientes de todos ellos, los cuales pueden ser: la viuda esposa o concubina, el viudo incapacitado o mayor de 55 años de edad, los hijos menores de 18 años solteros, y hasta los veinticinco --años si estudian en planteles oficiales o reconocidos, a los hijos incapacitados mientras duren en ese estado, la madre --soltera, viuda o divorciada e casada con un incapacitado o --mayor de 55 años de edad, las hijas o hermanas mientras permanezcan solteras, los hermanos menores de edad o incapacitados para trabajar, el padre mayor de 55 años de edad o incapacitado (Artículo 37 de la Ley del ISSFAM).

Los beneficiarios mencionados disfrutaban de las prestaciones citadas en la forma siguiente:

a) Haberes de Retiro.—Se otorgará como prestación, haberes de retiro, a los militares que lleguen a la edad límite para permanecer en el activo, a los militares inutilizados en actos del servicio, en este caso si la incapacidad es inferior al 40% y con antigüedad mayor a cinco años y menor de diez, tendrá derecho al 80% del haber que perciba, hasta el 95% con trece años de servicios; si la incapacidad es mayor del 60% sin importar la causa que la originó, recibirán el cien por ciento del haber mensual como haberes de retiro; esta misma prestación más un abono global de diez a veinticuatro meses de haber recibirán los excombatientes de la Segunda Guerra Mundial, los que participaron en la Revolución de 1910 a lado de las fuerzas leales y los que tengan treinta años de servicios efectivos. Los militares con más de veinte años de servicios y que lo soliciten, tendrán derecho a haber de retiro que se incrementará proporcionalmente por cada año de servicios hasta llegar al 95% del haber a los veintinueve años de servicios (Arts. 23, 32 y 36 L. ISSFAM).

b) Compensaciones.—Tienen derecho a compensación los militares que tengan más de cinco años de servicios y menos de veinte, siempre y cuando hayan llegado a la edad límite para estar en el activo, por haberse inutilizado en actos fuera del servicio, por quedar imposibilitados a causa de alguna enfermedad o por causar baja del activo y alta en la reserva. Dicha compensación consistirá desde seis meses de haber con cinco años de servicios hasta treinta y dos meses a los diecinueve años de servicios.

c) Pensiones.—Esta prestación se otorgará en partes ---

iguales a los familiares que tengan derecho del militar que fallezca estando en el activo o en situación de retiro. El monto de la pensión será del 100% del haber de retiro que le hubiera correspondido o que le correspondía al militar al morir (Arts. 39 y 40 de la Ley del ISSFAM).

d) Fondo de Trabajo.-Este beneficio es la aportación del diez por ciento sobre los haberes anuales que hace el Gobierno Federal a favor del personal de tropa, del cual pueden disponer dichos militares al ascender a oficial, al pasar a la situación de licencia ilimitada, al causar baja definitiva, o en su último caso los familiares con derecho o los beneficiarios designados por el militar antes de fallecer (Art. 57 L. ISSFAM).

e) Fondo de Ahorro.-Esta prestación, propiamente no se puede considerar del todo así, pues surge de la cuota del 10% de los haberes que los generales, jefes y oficiales, y el Gobierno Federal aportan. Del monto que resulte del fondo más el 4.5% de interés anual, pueden disponer los militares referidos al separarse del activo por el motivo que sea o sus familiares o beneficiarios si falleciera (Arts. 68 y 69 de la Ley del ISSFAM).

f) Seguro de Vida.-Esta prestación se otorga a los beneficiarios designados por los militares antes de fallecer, cualquiera que sea la causa de la muerte. El importe será de \$ 50,000.00 pesos para el personal de tropa y de \$ 100,000.00 pesos para generales, jefes y oficiales (Art. 73 L. ISSFAM).

g) Pagas de Defunción.-Al fallecer un militar, los deudos recibirán para gastos de defunción el monto de cuatro me

ses de haberes o haberes de retiro según sea el caso, más compensaciones y asignaciones. Si se trata de veteranos de la Revolución se les otorgarán dos meses más (Art. 54 de la Ley del ISSFAM).

h) Ayuda para Gastos de Sepelio.-A la muerte del cónyuge, de los hijos, del padre o de la madre, los generales, jefes y oficiales recibirán para ayuda de gastos de sepelio quince días de haberes o haberes de retiro más compensaciones y asignaciones. Para el personal de tropa, esta ayuda será de treinta días (Art. 56 L. ISSFAM).

i) Venta y Arrendamiento de casas para habitación familiar del militar.-Para satisfacer esta importante rama de la Seguridad Social, el Instituto administra el Fondo de la Vivienda, el cual se integra de bienes y la aportación del 5% del haber de los militares en el activo, del cual pueden disponer en créditos hasta por veinte años para adquirir, construir, mejorar o pagar pasivos de casas habitación familiar, así como para que se les vendan o se les renten casas económicas construidas con el mismo Fondo. Cuando se trata de venta de casas el plazo para cubrir el precio no excederá de quince años al 8% anual. Estos créditos estarán asegurados en caso de invalidez o muerte del militar beneficiado. Si no dispone de este Fondo, el militar al darse de baja o pasar a la situación de retiro o sus beneficiarios designados podrán retirar los fondos que se hayan acumulado en el Instituto Arts. 99, 101 y ss de la L. ISSFAM).

j) Préstamos Hipotecarios.-Tienen derecho a esta prestación, los militares retirados, por parte del Banco Nacional

del Ejército y la Armada, S.A. de C.V., para adquirir terrenos o casas, o para construir o mejorar casas para habitación familiar. Para este caso, el monto del préstamo será del 85% sobre el valor del inmueble, mismo préstamo que no excederá de \$ 200,000.00 pesos, pagaderos a plazos no mayores de quince años al 8% de interés anual. Estos créditos de berán estar garantizados con un seguro de vida del militar o a favor del Banco citado (arts. 127, 129 y ss L.ISSFAM).

k) Préstamos a corto plazo.-El Banco antes mencionado, podrá conceder préstamos a corto plazo a los militares en el activo, retirados o pensionados y a sus derechohabientes en la forma siguiente:

A los generales, jefes y oficiales que se encuentren en el activo o retirados tendrán derecho a cuatro meses del haber o haber de retiro que perciban mensualmente.

Igualmente al personal con antigüedad de un mes a dos años tendrá derecho a un mes de haber y hasta cuatro meses de haber si tiene más de dos años de servicios.

Estos préstamos se descontarán en veinticuatro o treinta y seis quincenas con intereses no superiores al 9% anual.

Dentro de las prestaciones en especie que la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas concede, tenemos: el Servicio Médico Integral que es proporcionado a través de la Secretaría de la Defensa Nacional y por la Secretaría de Marina, respectivamente; este ser vicio puede proporcionarse en forma subrogada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y por el Instituto Mexicano del Seguro Social. Estos

beneficios consisten en asistencia hospitalaria, farmacéutica, medicinas baratas, obstétrica, prótesis, ortopedia, rehabilitación y medicina preventiva (arts.152 y 164 de la Ley del ISSFAM).

Para el personal militar femenino, esposa o concubina del militar, se proporcionará atención gineco-obstetricia, hospitalaria, ayuda para lactancia si demuestra no poder hacerlo, canastilla para el niño recién nacido. Además gozará el personal femenino militar de tres meses de licencia con goce de sueldo íntegro, que disfrutará uno antes del parto y dos después (Art.152 de la Ley del ISSFAM).

Los militares retirados y pensionistas recibirán este servicio en forma subrogada.

Por último, para coadyuvar con el bienestar del personal militar y su familia, la ley establece la venta a precios bajos de artículos de primera necesidad, operación de granjas, centros de servicios, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicios funerarios, escuelas, becas, internados infantiles, centros de alfabetización, de adiestramiento y superación para esposas e hijas de los militares, centros deportivos y de recreo y orientación social (Arts. 140 a 151 de la Ley del ISSFAM).

III.4 Secretaría de Salubridad y asistencia

La preocupación por la asistencia y la salubridad de los hombres y de los pueblos se ha manifestado desde tiempos muy remotos. "Indagar sus antecedentes, sería buscar los del altruismo humano, es decir, del momento en que un hombre se

sale de su natural egoísmo y se proyecta en otro hombre".⁹

Existen huellas en la Historia de la Humanidad que comprueban las atenciones que los pueblos recibían a cambio de nada. Desde el Antiguo Egipto, Roma, Grecia, existen indicios de la preocupación por los ancianos, las viudas y los huérfanos.

En México, tenemos que desde la época de los aztecas ya existían importantes prácticas de la medicina, cirugía y hospitalaria que se proporcionaba al ejército sin pago alguno. En la Nueva España hubo gran preocupación, tanto de parte de la Iglesia como de la autoridad Real, prueba de ello es la Orden Real, expedida en 1541 por Carlos I de España, que a la letra dice: "que se funden Hospitales en todos los pueblos de Españoles e Indios. Encargamos y mandamos a nuestros Virreyes, Audiencias y Gobernadores, que con especial cuidado provean, que todos los Pueblos de Españoles e Indios de sus enfermos y se ejercite la caridad cristiana".¹⁰ De esa orden parte una amplia red hospitalaria en México y en América.

Lograda la Independencia de México, desaparecen la ayuda privada y la caridad cristiana, convirtiéndose en beneficencia pública.

Una breve reseña nos ilustrará la aparición de las instituciones y logros alcanzados sobre Salubridad y asistencia.

En 1833 surge el Consejo Superior de Salubridad y se expide el primer Código Sanitario. Posteriormente, en 1841 aparece legalmente el Consejo de Salubridad General que dependía de la Secretaría de Gobernación.

⁹ GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, El Derecho y la Seguridad Social Integral, México, 1978, p. 386.

¹⁰ GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, op. cit., p. 391.

Por otra parte, en cuanto a Asistencia, se expidió por Decreto del 28 de febrero de 1861, la Dirección General de Fondo de Beneficencia. En 1862 nace la Dirección de Beneficencia Pública a cargo del ayuntamiento.

Es hasta 1917, con los avances constitucionales de México, cuando se instituye el Departamento de Salubridad Pública.

Sin embargo, el Poder Constituyente de 1917, dejó lagunas en la Carta Magna en cuanto a la atención de la Salubridad en México, pues no especifica competencia de quien es, si compete a la Federación o a los Estados. Esta situación se aclara con la modificación que se hace a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1937, hoy Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde ya se crea la Secretaría de Asistencia Pública, la que al fusionarse con el Departamento de Salubridad Pública, se constituye en 1943 la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Conforme a la fracción XVI del artículo 73 constitucional, que a la letra dice: "El Congreso tiene facultad:...XVI Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República"; y con base en los artículos 89 fracción I y 90 del mismo cuerpo Supremo de leyes, se faculta al Poder Ejecutivo para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso, es tablecer el número necesario de Secretarías de Estado para el despacho de las diferentes ramas de la Administración Pública Federal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976, en su artículo 2o. reza:

11-0018354

"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública centralizada: I. Secretarías de Estado, y II. Departamentos Administrativos" Se agrega en el artículo 26 del mismo ordenamiento "Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:" Entre otras, la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En el artículo 10. del Código Sanitario del país, se expresa lo siguiente: "...corresponde al Congreso de la Unión, al Ejecutivo Federal, al Consejo de Salubridad y a la Secretaría del mismo ramo, dentro de sus respectivas competencias, la expedición de normas generales y su ejecución en materia de salubridad general del país". En cuanto a autoridades, el artículo 60. del mismo código nos dice: "Las autoridades sanitarias encargadas del servicio federal de salubridad son: I.-El Consejo de Salubridad General; II.-La Secretaría de Salubridad y Asistencia y sus Delegaciones en todo el país."

Son atribuciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia: Crear y administrar establecimientos de salubridad y asistencia pública, tales como hospitales, los que pueden ser centrales, regionales, rurales y ejidales; dispensarios, consultorios y establecimientos similares, escuelas, colegios, internados, escuelas-talleres y demás centros dedicados a la educación de la asistencia y salud públicas; casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y --

centros para asistencia a los niños; establecimientos de educación profesional, de readaptación y terapia social. Presta además servicios sanitarios y de asistencia públicas coordinados entre las Entidades Federativas y Ayuntamientos (según el artículo 13 del Código Sanitario); maneja la Lotería Nacional y administra sus recursos; organiza y vigila las instituciones de beneficencia privada, conforme al decreto y reglamento correspondientes del 11 de marzo de 1938 y 20 de octubre de 1939, respectivamente; combate la mendicidad y otros vicios sociales (Art. 248 del C.S.); vigila y coordina la asistencia social a la maternidad y a la infancia por instituciones públicas o privadas, de acuerdo a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada de 1944. Se ocupa además de organizar y administrar los servicios sanitarios generales y de Salubridad en toda la República, de acuerdo al multicitado Código Sanitario y sus reglamentos. También lleva el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, venta, uso, suministro, introducción, circulación, etc. de comestibles y bebidas (Arts. 147 y ss. del C.S.). Controla todo lo relativo a drogas, estupefacientes y productos medicinales (Arts. 216 C.S.). Dicta medidas contra enfermedades transmisibles, dentro del país o procedentes del extranjero (Arts. 59 y 73 al 97 del C.S.). Organiza congresos sanitarios y asistenciales. Vigila que se cumplan las normas sanitarias en transportes públicos y en vías generales de comunicación.

Como se aprecia, es una amplia gama de funciones y atribuciones que le corresponden a la mencionada Secretaría, fun

ciones que no podrían dejarse de incluir como principios dentro del extenso campo de la Seguridad Social, porque al fin de todo, con contribución o sin ella, las necesidades del pueblo están presentes y los servicios públicos, incluyendo el de la Seguridad Social, son indispensables para todos los seres humanos.

Y si bien es cierto que el principio de la Seguridad Social en México ha sido difícil, como todas las cosas, más difícil ha sido el nacimiento de las diferentes Instituciones y Organismos que se encargan de administrar la protección social. Sin embargo el pueblo de México ha madurado en varios aspectos, lo que permitirá en el futuro organizar una sola Institución u Organismo que se encargue mediante una ley concreta y explícita de atender las necesidades sociales.

C A P I T U L O IV

LA DESIGUALDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN MEXICO

México, como es característico de los países subdesarrollados o incipientemente desarrollados, está formado por una sociedad heterogénea, con grandes desigualdades que se advierten en todos los campos del desarrollo: económico, social; cultural, etc. En cuanto al económico existe un gran abismo entre el que tiene mucha riqueza y el que tiene poco o nada. Esto, como consecuencia, impide al que tiene poco, lograr la igualdad social y cultural a que tiene derecho como miembro de una sociedad civilizada; de igual manera se aprecia la desigualdad en cuanto a la aplicación de la Seguridad Social.

Contrariamente a los principios de la Seguridad Social --universalidad, justicia y equidad-- se promulgan leyes o se crean instituciones con ciertos privilegios para determinados sectores de la población, otorgando mayores beneficios para unos y olvidándose de otros; se concentra capital para cierto grupo reducido y se priva la amplitud de este capital para la mayoría de compatriotas.

La desigualdad social está presente, porque se fomentan los privilegios, se establecen divisiones sociales, se cultivan las clases sociales.

IV.1 Fomento de las Clases Sociales

Es cierto que desde la antigüedad, en Egipto y Grecia, ya se vislumbra la existencia de clases sociales. Aristóteles dividía a la sociedad en esclavos y hombres libres o en

pobres, clase media y ricos. Los mexicanos a la llegada de los españoles también estaban constituidos en clases sociales: alta, media y baja.

Independientemente del aspecto que se fije como punto de partida para dividir a los hombres, llámense ricos o pobres, burgueses o vasallos, capitalistas o proletarios, siempre existe la misma frontera entre unos y otros: la pobreza y la riqueza.

En el país, desde la Colonia se observa la gran desigualdad, el clasismo ya se manifiesta bien claro. "Abad y Queipo clasificaba los diferentes estratos sociales de la Nueva España, en tres grandes grupos: los que tenían anualmente un consumo hasta de \$50 que en su concepto representaban el 68% de la población, en el que quedaban incluidas las castas y los indios más pobres; los que consumían de \$300 en adelante, que podían compararse con el pueblo bajo de la península, representaban un 22%; y por último, la clase española (peninsulares y criollos), que hacían grandes consumos y que representaban un 10 por ciento"¹. Para 1910, el peón ganaba de dieciocho a veinticinco centavos diarios, mientras el frijol costaba cerca de once centavos y el maíz cinco centavos el kilogramo respectivamente. "Los 840 hacendados, sin dejar lugar a duda, sí estaban clara y perfectamente clasificados por el censo. Eran los dueños de la mayor parte del territorio nacional. Uno de ellos, el general Terrazas, poseía en el Norte millones de hectáreas, seguramente el propietario individual de más extensas tierras en cualquier país y en to

¹ LOTHON DE MENDIZABAL, Miguel, Las Clases Sociales en México, México, 1979, p. 21.

dos los tiempos. Por eso, cuando alguien preguntaba si Terrazas era del Estado de Chihuahua, la respuesta fue: "no, el Estado de Chihuahua es de Terrazas"².

Los censos de población nos muestran más o menos la situación real que en México se ha registrado a través de los años. En 1940, el 44.9% de la habitación mexicana se formaba de jacales, chozas y barracas, y el 56.6% de la población carecía de agua potable. En 1970, todavía se registraba el 28.3% de analfabetas mexicanos de diez años o más. El 27% de la población permanece inactiva. El 41.3% de habitantes corresponde a la población rural; más de tres millones de viviendas eran de un solo cuarto, casi la mitad de viviendas en México (ocho millones aproximadamente) y más de tres millones de pobladores andaban descalzos.

Estos indicadores nos señalan que en México, si se habla con justicia, una gran mayoría de su población carece de lo más indispensable. La gran mayoría no vive, solo subsiste.

Las instituciones de Seguridad Social, hasta 1976, solo protegían de una población estimada en más sesenta y cinco millones de habitantes, a veintidós millones y otros diez apenas alcanzaron atención por parte de otras instituciones de asistencia y Salud Pública (S.S.A.), o sea, más de la mitad de mexicanos carecían de Seguridad Social.

Mientras la población crece y las necesidades de la misma se multiplican, la Seguridad Social se disgrega, creando nuevos entes gestores que solo se concretan a atender una mínima parte de lo que compete a la Seguridad Social; pues hasta ahora solamente se ha concentrado la atención social pre-

² SILVA HERZOG, Jesús, La Revolución Mexicana, México, 1970, p. 20.

rentemente a la clase trabajadora. Es de hacerse notar también que la mayoría de mexicanos pertenecen a la clase baja. La mayoría de las propiedades rurales son tan pequeñas o son erras tan pobres, estériles, que es difícil ganarse la vida en ellas. Las técnicas agrícolas se encuentran muy lejos de ser una realidad. La falta de información, ya sea técnica o científica, lleva al mexicano a practicar sistemas de cultivo antiguos. Estas y muchas otras causas que podrían señalarse y que se siguen fomentando, permiten la división en clases de la población mexicana.

Si los fines del Derecho Social y de la Seguridad Social sirven como supremos principios: la conservación, la seguridad y el bienestar de los miembros que integran la sociedad, cuando no se cumplen dichos principios, las diferencias de clases y las injusticias inherentes a ellas amenazan romper la unidad y interfieren la realización de los propósitos sociales. La Sociedad, en efecto, se desintegra cuando fuertes núcleos de individuos: los económicamente débiles, los sin trabajo, los miserables, los impedidos, van quedando al margen de la vida social, porque éstos sienten que se aflojan los lazos que los unen a la sociedad, se llenan de escepticismo, de desaliento, de odio. La historia refiere numerosos casos de disolución social y lacras sociales debidos a las injusticias de los gobiernos de la misma sociedad.

2 Diversificación de presupuestos para la Seguridad Social

Para garantizar el acceso de todos los hombres a un nivel equívoco de vida, a la aplicación de la justicia, a la igual--

dad y a la paz, solo existe un camino: renunciar a los egoísmos que tan a menudo se disfrazan bajo la bandera de "los logros de la Revolución", de las fuerzas sindicales o de la burocracia.

Las revoluciones no se hacen por un grupo, las hace el pueblo. Hidalgo, Juárez o los Flores Magón, no concebían la idea de que al fin de la lucha el beneficio fuera para unos cuantos, para un grupo privilegiado. Sin embargo, con el transcurso de los años, nuevamente se fortalecen las clases sociales y se vuelve a marcar nítidamente la diferencia social.

Afortunadamente en la actualidad, "el Derecho Social ya no es una concesión graciosa del Estado, es un Derecho de la sociedad frente al Estado y se está formando con propio contenido y con propia doctrina; es, según el concepto de Gurvitch, un Derecho de integración en el más alto sentido de esta palabra, porque su objeto no es otro que mantener la unidad de la sociedad sobre bases de justicia, la unión de los individuos en un todo de altos fines con lazos humanos".³

Ante esto, es necesario apartarnos de esquemas rígidos, diseñar fórmulas originales, simplificar métodos y procedimientos, aprovechar al máximo los recursos disponibles; en suma todo un conjunto de soluciones audaces y adecuadas a nuestra realidad y que habrán de permitir a los hombres de nuestro pueblo alcanzar niveles de vida de acuerdo a su dignidad.

Para que la Seguridad Social esté verdaderamente al alcance de la población, la estructura y las prestaciones que otorgan las diferentes instituciones y organismos deberán adaptarse a las verdaderas necesidades del país. Porque la Seguridad

³ MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El Derecho Social, México, 1967, p. 66.

Social mexicana no habrá de dirigirse solamente al cuidado del sector de trabajadores, asalariados o no asalariados, sino también ha de contemplar los diversos grupos marginados, que no pueden valerse por sí mismos. Porque aunque es cierto, que los organismos de Seguridad Social en México hasta hoy existentes dan atención a sus beneficiarios sin tener en cuenta su posición social y económica, y en los que solo la naturaleza del padecimiento condiciona la calidad de servicios. Sin embargo, al unificar los servicios de la Seguridad Social, serán más seguros, económicos y amplios.

El breve análisis que a continuación se expone, nos demuestra las grandes discrepancias que existen en las inversiones que para atender la Seguridad Social en México se destinan.

De cien mil ochocientos quince millones de pesos, que se destinaron para la atención de la Seguridad Social según el Tercer Informe Presidencial de 1979, el 49.3% corresponde al Instituto Mexicano del Seguro Social; el 36.4% corresponde al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado; el 1.9% al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); el 12.4% a la Secretaría de Salubridad y Asistencia y otros tantos cientos de millones de pesos que podemos considerar para el Instituto Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, para el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDESOC), para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para el FOVISSSTE, para la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y para la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos --

marginados (COPLAMAR). Sin pasar por alto las grandes inversiones que destinan para los mismos fines pequeños grupos como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales y algunos organismos que han sido creados en las Entidades Federativas. Esto indica claramente la diversidad de partidas presupuestales en -- que parte de la riqueza nacional se eroga para la Seguridad Social en el país, dando lugar como consecuencia de ello a la -- multiplicidad de la administración de la materia en cuestión.

IV.3 Multiplicidad de la Administración de la Seguridad Social

El hombre, en especial el mexicano, parece que muy poco -- ha aprendido de los animales irracionales, como de las hormigas o de las abejas. Los proverbios y los adagios no son considerados a pesar de la gran sabiduría que encierran: "La unión -- hace la fuerza", etc. Con tristeza se observa como cada hombre piensa en su "yo"; como cada grupo a medida que supera la miseria o la ignorancia, con facilidad olvida al que se queda abajo, al pobre, al ignorante.

Las divergencias y las desigualdades se manifiestan muy -- claramente. Pues de más de sesenta millones de mexicanos en -- 1976, según la Encuesta Continua sobre ocupación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, poco más de veintidós millones (22 159 039) de mexicanos gozaban de los beneficios de la -- Seguridad Social, que de manera muy poco coordinada, otorgan -- las diferentes instituciones de Seguridad Social; así tenemos -- que a veces se dupliquen o tripliquen los servicios que se dan a unas cuantas personas, mientras más de las dos terceras partes de la población desconocen que es la Seguridad Social; los verdaderos servicios de la Seguridad Social hasta ahora los --

disfruta generalmente el trabajador, el asalariado.

La distribución siguiente nos señala la minería de compatriotas que ampara la Seguridad Social:

Instituto Mexicano del Seguro Social.	16 551 576
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales - de los Trabajadores -- del Estado.	3 918 514
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	641 916
Petróleos Mexicanos. .	546 876
Ferrocarriles Nacionales.	<u>500 157</u>
T o t a l	22 159 039 ⁺

Por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia fueron atendidos poco más de nueve millones de mexicanos y otros cuantos más que pudieron haber protegido, desde luego con la misma riqueza nacional, las asociaciones de beneficencia privada. Esto nos demuestra, sin duda, que la desigualdad en cuanto a la atención Social en México, es una cruda realidad.

El Doctor Ignacio Morones Prieto al respecto nos dice: -- "Administrar la Seguridad Social Mexicana no fue ni lo será en lo venidero custodia de intereses particulares, por más respetables que éstos sean, sino manejo responsable de recursos públicos en servicio de la Nación"⁴. Opinión muy respetable que deberá tomarse en consideración para satisfacer los principios de la Seguridad Social en México.

⁺ MEMORIA ESTADÍSTICA, IMSS, 1976.

ANUARIO ESTADÍSTICO, ISSSTE, 1975.

MANUAL DE ESTADÍSTICAS BÁSICAS, SOCIODEMOGRÁFICAS, T.III Salud y Seguridad Social, México, 1978.

⁴ MORONES PRIETO, Ignacio, *Tipos Mexicanos de Seguridad Social*, México, p. 130.

Los métodos, los sistemas empleados hasta ahora requieren revisión continua y constante para ajustarlos a la realidad. - Es necesario resolver simultáneamente los complejos problemas_ provenientes del pasado, atender con el mayor esmero las necesidades del presente y preparar sólidamente el provenir de la Seguridad Social en nuestro país. Pues analizar las experiencias que el pasado plasmó, será muy útil en el presente para preparar el futuro; ya que el resultado unido a las nuevas técnicas de las diferentes ramas de la ciencia, nos proporcionará resultados y frutos más provechosos.

Los servicios médicos, técnicos y administrativos de por sí resultan sumamente onerosos, pero si observamos cuantas veces y cuantas instituciones encargadas para el mismo fin, la Seguridad Social, tienen que erogar gastos para los mismos objetivos, podemos comprobar las veces que queramos, que el financiamiento y el esfuerzo que para la Seguridad Social se destina en el país, resulta desproporcionadamente desde el punto de vista social y económico, tomando en consideración las comparaciones anteriores, con resultados poco favorables para el patrimonio nacional.

No es fácil imaginar una nación verdaderamente próspera - sin que el pueblo que la compone, en su conjunto, disfrute de salud y bienestar, no es fácil pensar que México llegue a ser un país autónomo y justo si no llevamos a nuestros compatriotas los beneficios de la Seguridad Social; si no logramos que el extraordinario crecimiento demográfico de nuestro país, que también incumbe a la Seguridad Social, deje de constituir un grave problema en todos los aspectos para el futuro, si no se

distribuye el capital nacional de manera que beneficie a todos e a la gran mayoría, será ilusorio pensar que cada mexicano -- disponga de los elementos materiales, biológicos y culturales -- que le permitan incorporarse con toda su potencialidad creadora a la edificación de una nación moderna.

Si la meta final y superior es extender la Seguridad al -- máximo en el país, se obtendrán resultados más fructíferos y -- seguros, aunque sea con pasos lentos, pero bien organizados, -- de una manera firme y concreta, uniendo esfuerzos, conglomerando gastos y administración.

Concentrar los esfuerzos no se pretende aceptar un estado Totalitario, no se desea un gobierno absoluto, porque después -- de todo, el hombre, los pueblos, eligen en el momento que así -- lo deseen el tipo de gobierno o la forma de estado que les acomode y se ajuste a sus intereses; lo que se desea es una administración centralizada, que persiga los mismos fines en cuanto a la Seguridad Social, que se empleen métodos y técnicas similares de manera general, sin desconocer las excepciones; que los programas se generalicen y que, en última instancia, las -- instituciones operen de manera desconcentrada, pero siempre bajo un único presupuesto, un mismo rango jerárquico y la sujeción a las mismas leyes y reglamentos.

IV.4 Multiplicidad de leyes sobre Seguridad Social

Las disposiciones vigentes en materia de Seguridad Social, son el resultado de un largo proceso histórico, pues en México, como en otras partes de la Tierra, existen antecedentes históricos y en el caso podemos considerarlos desde el Calpulli y --

las Leyes de Indias hasta la Constitución Social de 1917, la primera en el mundo⁺, con la que se inicia una nueva etapa en la historia del Derecho Social, al consagrarse por vez primera en una Carta Magna, los derechos fundamentales de carácter social, en beneficio de trabajadores, campesinos y en general, de los económicamente débiles. Con base en esa norma Suprema han surgido las más justas leyes sobre Seguridad Social.

Pero la norma, los cuerpos de leyes ahí están, plasmados como inquietudes del Poder Ejecutivo, de los Senadores o Diputados, o de las Legislaturas estatales (Arts. 71 y 73 fracción XVI constitucionales), inquietudes del pueblo mismo que a través de los años y de diversas legislaturas se han multiplicado, con marcadas diferencias, primero entre trabajadores y no trabajadores (artículo 123 constitucional), entre trabajadores asalariados y no asalariados (Apartado "A" del Art.123 constitucional) y trabajadores del Estado (Apartado "B" del citado artículo), dando origen al hecho de que, respecto a los asalariados se expiden: la Ley Federal del Trabajo, la del Seguro Social, las del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, las del Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), del Fondo Nacional de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONAGOT) y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); mientras los trabajadores independientes no son sujetos, de manera obligatoria, que ampare la Seguridad Social, excepto los trabajadores que por Decreto Presidencial reciben los beneficios que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, como son los cañeros, taxistas, do-

⁺GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, El Derecho y la Seguridad Social Integral, México, 1978, p. 124.

Por otra parte se establecen normas especiales que rigen las relaciones y la Seguridad Social de los servidores públicos, conforme al Apartado "B" del artículo 123 constitucional se promulga la Ley Federal de los Trabajadores del Estado, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE) y la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Asimismo se han expedido leyes que duplican y triplican las mismas funciones de protección en materia de Seguridad Social, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estipula funciones similares tanto a la Secretaría de Salubridad y Asistencia como a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Arts. 39 y 40 de la citada ley).

Existen otros ordenamientos jurídicos que actualizan principios de Seguridad Social, entre ellos están el Código Sanitario para los Estados Unidos Mexicanos, la Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución y algunas disposiciones que regulan aspectos relativos a proporcionar Seguridad Social entre los servidores de las Entidades Federativas y Municipios.

Esta gama de leyes nos permite observar y conocer que en México, al margen del marco jurídico que las mismas establecen, existe carencia de suficientes fuentes de empleo, que hay muchos mexicanos que no obtienen un salario seguro y remunerador así como también hay otros más subempleados, muchos con bajos sueldos y otros con remuneraciones muy jugosas y que se encuentran recibiendo doble o triplemente los beneficios que otorga la Seguridad Social, ésto es desde luego, porque tenemos am--

plias garantías individuales y leyes que nos permiten actuar así (Artículo 5o. de la Constitución General de la República). La igualdad y la justicia todavía son una utopía.

La pluralidad legislativa que ha caracterizado a la mayoría de los sistemas de Seguridad Social durante mucho tiempo y consecuentemente multiplicó las instituciones gestoras, han obligado a varios países del mundo a adoptar medidas tendientes a la unificación legislativa y de gestión. Pues una legislación unitaria contribuiría a disminuir la estractificación entre grupos protegidos y a mejorar la eficiencia de la administración y del financiamiento y distribuir más justamente la Seguridad Social.

La multitud de leyes sobre Seguridad Social que impera en México, hace más complicada y tardía su aplicación, su entendimiento y su aprendizaje, lo que al final redundaría en la desigualdad social.

IV.5 Ignorancia de las Leyes de Seguridad Social por muchos mexicanos

Varias veces se han emprendido importantes campañas educativas, en las que se han integrado los esfuerzos del Estado y de los particulares, pues es por demás conocida la trascendencia que tiene en todos los países libres y que aspiran a las más altas realizaciones sociales, la difusión de la cultura que permita no sólo vivir, sino vivir bien, en convivencia dinámica para el logro de la felicidad, mediante el esfuerzo organizado de todos. Fomentar la educación y la cultura es obligación de los hombres civilizados a fin de que todo pue--

blo conozca tanto sus derechos como sus obligaciones para beneficio de cada uno de sus habitantes y entre sí.

La educación y la cultura tienen funciones de sostén y ayuda; de orientación y guía, por lo que ambas son necesarias en la vida de los hombres en todos los aspectos de su vida, es decir, su ámbito de acción deberá extenderse a todo el pueblo, - hasta convertirse en normas jurídicas que no solamente se dejen al arbitrio de los hombres, y, que sin atentar contra el hombre mismo, tomado como individuo, se le hagan cumplir en bien de la sociedad y del hombre mismo.

La educación y la cultura deben guiarse por el Derecho. - Puesto que las dos son hechos sociales precisan por tanto regularse. Los pueblos están convencidos que por medio de la educación, vertida en normas jurídicas, es como se posibilita que los grupos humanos guarden y acrecienten su desarrollo cultural, social y científico. La educación ha llegado a ser el canal más eficaz cuando más protegido por el Derecho está.

México, desde su historia antigua hasta la actualidad ha aspirado a ser un país culto y educado, lo que ya se empieza a demostrar. Esto se manifiesta cuando los pueblos alcanzan un nivel cultural más elevado a través del progreso económico, político y social. Luego entonces, si el pueblo de México, ya está avanzando hacia ese progreso, necesario es que se haga del conocimiento popular, de manera práctica y sencilla, todo lo relativo a las leyes sobre Seguridad Social que en el país existen. Porque si algunos principios de la Seguridad Social ya se empiezan a cumplir, indispensable resulta aprovechar los medios masivos de comunicación, así como emprender campañas de

orientación legal que permitan tanto a los trabajadores como a la población en general, conocer sus derechos y obligaciones frente al Estado; indispensable es conocer las leyes básicas e importantes de Seguridad Social, ya que estas leyes no deben ser conocidas exclusivamente por abogados o especialistas de la materia.

¿Cuántas veces tanto patronos como trabajadores y no trabajadores se ven en algún momento precisados de saber qué derechos y obligaciones implica para cada uno de ellos el cumplimiento de la ley? Muchas veces vemos beneficiarios que sorpresivamente se encuentran que necesitan hacer valer los derechos que las leyes de Seguridad Social otorgan y que aun conociendo las se encuentran imposibilitados para interpretarlas.

Una breve encuesta llevada a cabo en cien personas de diferentes grupos sociales en el país, nos demuestra de manera estimada el escaso conocimiento que la población mexicana tiene acerca de las leyes de Seguridad Social. La mitad sabe algo del artículo 123 constitucional, la tercera parte sabe que hay una ley para el Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y una quinta parte, entre trabajadores y no trabajadores conocen los beneficios que pueden obtener con las leyes de Seguridad Social; o sea la gran mayoría de mexicanos ignora los derechos y obligaciones con respecto al bienestar social.

El maestro Francisco González Díaz Lombardo, propone como temas de mayor interés que por lo menos necesitan conocer los trabajadores, y yo agregaría la población en general: "1. El artículo 123 de la Constitución Mexicana; 2. Historia del dere

ono del trabajo en México; 3. ¿Qué es el derecho del trabajo?; 4. ¿Qué es el salario?; 5. La huelga en el derecho mexicano; - 6. Derechos y obligaciones de los trabajadores; 7. Los sindicatos en México; 8. El contrato individual de trabajo; 9. Regla-mento interior de trabajo; 10. El contrato colectivo de traba-jo; 11. Formulario de juicios laborales; 12. Los tribunales de trabajo en México; 13. El salario mínimo (evolución histórica y económica); 14. La jornada de trabajo; 15. Los riesgos profe-sionales; 16. Los accidentes de trabajo; 17. Las enfermedades profesionales; 18. La inspección de trabajo en México; 19. El mercado de trabajo en México; 20. La estructura ocupacional en México; 21. La fuerza de trabajo en la República Mexicana; 22. Producción y productividad en el bienestar obrero mexicano; -- 23. Los niveles de vida de la clase obrera en México; 24. AS-pectos económicos de la relación obrero-patronal; 25. Los ser-vicios administrativos del trabajo; 26. La previsión social en México; 27. Manual de seguridad e higiene del trabajo; 28. Ma-nual de primeros auxilios; 29. El ahorro obrero; 30. La bolsa de trabajo; 31. Despensas familiares; 32. La habitación obrera; 33. La educación obrera; 34. La alimentación obrera; 35. La --protección a la mujer y a los menores en materia obrera; 36. - La seguridad social en México; 37. Las instituciones de seguri-dad social en México; 38. Los riesgos profesionales y el segu-ro social; 39. Antecedentes y perspectivas de la seguridad so-cial; 40. Los procedimientos en materia de seguro social en Mé-xico".⁶

La preocupación por la desigualdad social en México y en

⁶ GONZALEZ DIAZ IOMBARDO, Francisco, El Derecho y la Segu-
ridad Social Integral, México, 1978, p. 494.

el mundo no debe ser de un solo hombre o grupo de hombres. Esta preocupación debe incumbir tanto a ricos como a pobres. Por que mientras los satisfactores estén al alcance de las mayorías la paz será permanente y segura. Mientras las leyes se conozcan y se apliquen sin distinción de clases habrá igualdad, habrá justicia.

C A P I T U L O V

LA NECESIDAD DE UNIFICAR LOS SERVICIOS
DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

Los problemas de los hombres, de toda la sociedad no deben ser atendidos parcialmente o para determinados grupos humanos específicos, porque cada vez las necesidades sociales son más y de forma general.

Asimismo, no es misión exclusiva de los gobernantes de los pueblos, o de unos cuantos hombres, solucionar los problemas sociales, políticos y económicos de la población; es deber de todos los habitantes de la Tierra luchar por conservar la vida y la paz de la Humanidad.

Luchar por unificar los esfuerzos y los recursos para obtener mejores resultados en la prestación de los servicios de Seguridad Social, jamás será motivo de arrepentimiento o tiempo perdido.

Desprendernos del tan marcado egocentrismo, preocuparnos por los problemas de nuestros compatriotas humildes y desvalidos, nos proporcionará la seguridad de vivir más tranquilamente con nosotros mismos y con los demás.

Así pues, la Seguridad Social en México, no es labor de los dirigentes nadamás, o de unos cuantos funcionarios. Es obligación de todos y cada uno de los mexicanos apoyar las iniciativas, reforzar los recursos y responder fraternamente en bien de la Seguridad Social y de México.

V.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos

Los derechos humanos, como la vida, la salud, la libertad, etc., son los que todo individuo tiene en forma inalienable.

noble e intransferible, por el hecho de pertenecer a nuestra especie.

Los nobles y generosos esfuerzos que se han llevado a cabo por estudiosos de la sociedad, por diversos organismos internacionales y en diferentes países, demuestran la preocupación por el reconocimiento y el respeto a los derechos inherentes a toda persona, los que se han venido integrando a través de la especulación de los filósofos, de la labor metódica de los juristas, de la formación de sistemas políticos cada vez más complejos y de la gradual transformación de las sociedades.

A través de la Historia de la Humanidad, se han manifestado los ideales por la defensa de los hombres, tanto frente al Estado como frente a los demás. No fue en China ni en Egipto donde se plantearon claramente los derechos del hombre. Fue en Grecia, pueblo de pensadores, filósofos, artistas y poetas, en donde encontramos con mayor claridad conceptual, el antecedente histórico-filosófico de esos derechos.

La esencia del pensamiento político griego, se manifiesta originalmente en las dos grandes escuelas filosóficas de las cuales nació la estructura de la sociedad helénica: los sofistas y los socráticos. Los sofistas exaltan al individuo frente al Estado, despótico y todopoderoso; fueron estos pensadores quienes plantearon el principio, después aceptado universalmente, de que el individuo tiene derechos frente al Estado y debe buscar los medios para hacerlos valer. Las obras de Esquilo y Sófocles, son testimonio de ello; teniendo considerado al hombre como la medida de todas las cosas y

centro de la vida social, donde la igualdad social y la democracia eran consideradas superiores a la riqueza y a la esclavitud.

Los socráticos tacharon de anárquicas las ideas de los sofistas; por ello se manifestaron francamente estatistas, con algunas ideas que pueden considerarse de un socialismo utópico y defendieron la tradición; consideraban que las leyendas de la Edad de Oro, reflejaban los perfiles de un Estado ideal, con un régimen parecido al del comunismo.

Así planearon la organización de un Estado en el que los ciudadanos pudiesen dedicarse al ocio fecundo, para el estudio y la acción política. Sócrates centralizó en la moral el fin del ser humano. Llega a establecer que no hay diferencia natural entre el ciudadano ateniense, el extranjero y el esclavo. Su discípulo Platón, aunque más poeta y metafísico, da también mucha importancia al problema ético. En sus obras la República y las Leyes da pautas para una sociedad justa. Y el asunto lo profundiza y lo puntualiza todavía más Aristóteles; discípulo de Platón, especialmente en su Ética y su Política, esfuerzos para lograr sociedades sin miseria ni injusticias.

El advenimiento del cristianismo hace surgir nuevas ideas sociales y políticas.

Afirma que la dignidad del hombre es consecuencia de su alma inmortal y su destino ulterior, condenando la esclavitud.

Se considera que a partir del cristianismo, que el trabajo es obligatorio para todos los hombres, como viene consa

grado en el Génesis.

El cristianismo proclama, difundió y defiende el dogma revolucionario de la igualdad de origen, naturaleza y destino del hombre, apareciendo pujantes los conceptos de amor, misericordia y caridad que como ha escrito Federico Ozanam, no es sino el reconocimiento de un derecho: el Derecho que tiene el pobre, como todo hombre, de ser considerado y tratado como miembro de la sociedad. Estableció el principio de la fraternidad humana, ya que todo hombre desciende de un mismo tronco; todos los hombres poseen los mismos atributos, pero existe la desigualdad, porque las actividades que cada uno tiene que realizar son diferentes.

Así, los derechos del hombre, surgen de la naturaleza misma de la persona humana; preceden a la organización misma del estado, el cual debe salvaguardarlos y respetarlos, en tanto que son el cimiento de toda estructura jurídico-política.

Luego entonces, el Estado democrático establece la primacía del individuo por encima de las magnitudes colectivas, aunque no excluye el concepto de lo social y las limitaciones que, atendiendo a las necesidades de la sociedad, se imponen al hombre como individuo. Pues sin negar jerarquía a la persona y sus derechos fundamentales, conviene establecer que la misma naturaleza del hombre lo empuja a lo social, porque solo, jamás existiría ni se realizaría. El hombre se perfecciona y alcanza su plenitud en sociedad, siempre y cuando ésta reconozca la igualdad esencial: mismos derechos, mismas obligaciones en iguales circunstancias.

Los ideales de respetar al hombre como individuo, no nacieron en Francia como tradicionalmente se ha considerado. - Desde 1215, de nuestra Era, el Rey Juan Sin Tierra de Inglaterra, expidió la Magna Carta, primer estatuto político y la base de las libertades inglesas que consagró los dos principios de que se habría de nutrir el constitucionalismo del futuro: el respeto de la autoridad a los derechos de la persona y la sumisión del poder público a un conjunto de normas".¹ Posteriormente con la Revolución liberal que dió la independencia a los Países Bajos (la revolución holandesa) de España, dichos derechos se fortalecen. Más tarde, en 1640, misma Inglaterra los impulsa con su Revolución republicana que abolió la monarquía y estableció la República. Sin embargo - estas ideas liberales se hicieron universales hasta que llegaron a Francia; cuyo principal representante francés, Juan Jacobo Rousseau inicia el liberalismo con su obra El Contrato Social en 1762; obra que influyó tanto en Europa como en América en los acontecimientos políticos y sociales posteriores; en cuanto a lo social decía: "El hombre ha nacido libre, y en todas partes está encadenado"², es decir, en el orden social, los derechos no son absolutos. La Circunstancia de estar el hombre en sociedad, le impone deberes que limitan aquéllos, limitación que pudiera determinarse bajo la fórmula de: el derecho propio acaba donde comienza el derecho ajeno. Sin embargo la sociedad nos garantiza el uso de nuestros derechos que no hemos recibido de ella, sino de la naturaleza.

¹TENA RAMIREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, 1967, p. 205.

²ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, p. 50.

za misma. Al poner al lado del derecho individual el poder de la sociedad, solo sacrificamos una parte de nuestra libertad, en nombre de nuestro interés propio y de los intereses comunes de la humanidad. Pues en los derechos individuales se asentaron las bases de los derechos sociales, y aunque primero nacieron aquéllos, veremos la importancia que han alcanzado éstos.

Por otra parte, en los Estados Unidos de Norteamérica, 1776, la Asamblea de Virginia, expidió la Declaración de Derechos, que fue incorporada a la Constitución estatal. Esta Declaración, reconoce en primer término: "1. Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en un estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y la libertad, con los medios de adquirir e poseer la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad".³

Todos estos antecedentes, fueron madurando e impulsando los ideales libertarios, que triunfaron con la Revolución Francesa de 1789, durante el gobierno de Luis XVI, y alcanzaron su máxima importancia cuando el 26 de agosto del mismo año, la Asamblea Constituyente aprobó un manifiesto que fijó las nuevas bases de la organización jurídica de la nación francesa y la de otros muchos países. Dicho manifiesto se reconoce como la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, derechos que fueron incorporados a la primera constitución revolucionaria, de Francia, en 1791.

³ ZUNIGA CISNEROS, M., Seguridad Social y su Historia, - Venezuela, 1962, p. 353.

Entre algunos de los diecisiete preceptos de dicha Declaración, el artículo 10. reza: "Los hombres nacen, viven libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden estar fundadas en la utilidad común". El artículo 40. aclara: "La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña a otro. Así el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, no tiene más límites que aquellos que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados por la ley".⁴

El texto francés, a diferencia del estadounidense, enuncia toda una teoría política sobre el Estado de derecho liberal, cuando afirma que "el objeto de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opinión.

No obstante que el artículo 10. de la Declaración francesa reza que "los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos", el artículo 17 de la misma Declaración, -- consagra la desigualdad económica y social de la persona humana cuando afirma que "siendo las propiedades un derecho inviolable y sagrado, ninguno puede ser privado de ellas, sino cuando la necesidad pública, legalmente hecha constar, exige evidentemente, y bajo la condición de una previa y justa indemnización" Es decir, los derechos individuales se pueden menoscabar ante las exigencias colectivas que lo justifiquen.

Y, para tutelar estos "derechos naturales, inalienables

⁴ CAMARGO, Pedro Pablo, Problemática mundial de los Derechos Humanos, Colombia, 1974, pp. 241 y 242.

y sagrados del hombre; que de acuerdo con la teoría liberal son anteriores y superiores al Estado, el artículo 12 de la citada Declaración, señala los principios del estado gendarme, cuando se dice que "la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública: esta fuerza, pues, se instituye para la ventaja de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a quienes confía". O sea una fuerza pública, un gobierno que garantice y haga efectivo el cumplimiento de las normas protectoras de los derechos tanto individuales como sociales en bien de todos los hombres.

Como se puede apreciar, los constituyentes franceses ya empezaban a separarse del extremo liberal de Rousseau en cuanto al derecho individual. Esto se confirma cuando en 1793, la Convención expide otra Declaración y una nueva Constitución francesa, ambas más radicales y democráticas que las de 1789 y 1791. Aquí ya se establece el derecho de los indigentes y de los desempleados a la ayuda del Estado, es decir, que agregaba ya a los escuetos derechos políticos, los derechos sociales, como se establece en el artículo 21 de la Declaración (de 1793): "La ayuda social es un deber sagrado. La sociedad está obligada a proporcionar medios de subsistencia a los ciudadanos desgraciados, dándoles trabajo o asegurando el sustento a quienes se hallan incapacitados para trabajar"⁵.

La realidad jurídica consiste en el mantenimiento de los derechos del hombre contenidos en las constituciones francesa, norteamericana y latinoamericanas.

⁵ZUNIGA CISNEROS, M., op cit., p. 377.

El régimen de libertad que no excluye sino plantea la finalidad de proteger al débil y mejorar la vida integral del individuo, da como resultado la acción de Seguridad Social.

Ejemplo de ello tenemos en la Constitución Mexicana, promulgada en la Ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917, que se adelantó a dar forma jurídica y constitucional a la acción imperiosa de protección a los débiles, a los desamparados de México, sin desconocer o ignorar los derechos de los hombres como individuos.

En la misma década, en Europa se organiza la Liga de Naciones, conforme al Tratado de Versalles, que precisa la intervención general por acuerdo internacional, en cuanto a Seguridad Social, es decir, la intervención del Estado en beneficio de los miembros de la sociedad.

Posteriormente, y ante los deseos de paz, bienestar y justicia, diversos países se unen para constituir un organismo internacional que representara esos deseos, que hiciera se respetaran los derechos individuales y sociales. Así nació la Organización de la Naciones Unidas el 24 de octubre de 1945, cuyos principales fines son: el mantenimiento de la seguridad internacional; el fomento de relaciones amistosas entre las naciones, y la cooperación internacional para resolver problemas mundiales de orden económico, social, cultural o humanitario y para fomentar el respeto por los derechos y libertades fundamentales del hombre.

Aunque la Carta original de la citada Organización, no incluyó una Declaración Universal de Derechos Humanos, si se

ría una meta de la Suprema autoridad mundial lograr el reconocimiento de dichos derechos. Meta que se alcanzó cuando la Comisión de Derechos Humanos presentó a la Asamblea General de la ONU y ésta aprobó y proclamó el 10 de diciembre de 1948 como la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En cuanto a Seguridad Social, dicha Declaración reza: - "Artículo 22- Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad" Y el artículo 25 de la misma Declaración agrega: - "1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado - que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".⁶

A pesar de que la citada Declaración no es un tratado internacional, sino únicamente un conjunto de principios teóricos, Oppenheim opina: "no se debe descartar el criterio de que puede resultar de considerable valor por haber proporcionado una pauta o regla de conducta y de organización moral".⁷ Vedross sostiene al respecto de que la Declaración "no es --

⁶GAMARGO, Pedro Pablo, Op.Cit. p. 261..

⁷OPPENHEIM, Tratado de Derecho Internacional Público, - Barcelona, 1961, p. 321.

obligatoria jurídicamente, sino 'moralmente', puesto que la Asamblea General de la ONU no tiene, en principio competencia legislativa y solo puede hacer recomendaciones... Los Estados tienen, pues, la obligación moral de reconocer estos principios como pauta de su comportamiento, pero el contenido de los mismos no les vincula jurídicamente. Con lo cual dichos principios carecen a la vez de las sanciones del Derecho Internacional común y de la Carta de la ONU"⁸.

No obstante, como acabamos de ver, que tanto la Carta como la Declaración no contienen normas coercitivas ni un mecanismo específico que garanticen el cumplimiento de los preceptos sobre derechos humanos, los principios de Seguridad Social en que se basan han sido considerados en las Bases Constitutivas, Principios Rectores y Declaraciones de algunos organismos internacionales, tales como los principios de la Organización Mundial de la Salud, los de la Organización de Estados Americanos, que establece su Carta constitutiva, aprobada en la Conferencia celebrada en Bogotá, Colombia, en 1948, cuyo artículo 5o. contempla: "...que la justicia y la seguridad social son base de una paz duradera". Así también en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, se determinó que "toda persona tiene derecho a la seguridad social (Art. 16) y agrega: "toda persona tiene deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en asistencia y la Seguridad Sociales de acuerdo con sus posibilidades y circunstancias (Art. 35).

En la IV reunión de la Conferencia Interamericana de Se

⁸ VEDROSS, Alfred, Derecho Internacional Público, Madrid, 1967, p. 506.

guridad Social, celebrada en México, en 1960, México propuso la Declaración de Principios de Seguridad Social Americana, que en la historia del Derecho Social Latinoamericano quedó asentada como Declaración México, que sobre Seguridad Social establece: "1. Garantizar que cada ser humano contará con -- los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad. 6. Fortalecer el ejercicio -- real de las libertades, mediante un combate sistemático en -- contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo. 8. Crear las -- condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social. 14. Construir un amparo eficaz contra los riesgos, previéndose en la medida de lo posible, y luchar con los mejores recursos contra la enfermedad, la invalidez, y el desempleo; proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las -- necesidades creadas por la muerte".⁹

Por otra parte, no podemos olvidar con respecto a los derechos humanos y la Seguridad Social las Encíclicas Políticas y Sociales de Juan XXIII. En la Encíclica Mater e Magistra de 1960, expresa: "Los sistemas de seguros sociales y de la seguridad social, pueden contribuir eficazmente a una redistribución de la renta total de la comunidad política, según criterios de justicia y equidad; y pueden por lo tanto -- considerarse uno de los instrumentos para reducir los des--equilibrios en el tenor de vida, entre las varias categorías

⁹GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, El Derecho y la Seguridad Social Integral, México, 1978, pp. 127 y 128.

de ciudadanos"¹⁰. Asimismo en la Encíclica *Pacem in Terris*, - del mismo Pontífice, en 1963, señala que "Todos los hombres y todas las entidades intermedias tienen la obligación de -- aportar su contribución específica a la prosecución del bien común"¹¹.

Así pues, gracias a los esfuerzos de los hombres y de - los pueblos pobres o ricos, se ha logrado por medio de las - Naciones Unidas, la celebración de diversos convenios y apro- bado Pactos internacionales sobre Seguridad Social, que bien pueden llegar a presionar a los países que violen los dere- chos humanos y las libertades fundamentales, o que pongan en peligro la paz internacional; hasta ahora la presión que han ejercido las organizaciones contra los países infractores ha sido la expulsión y el bloqueo económico.

Como hemos apreciado, por mucho tiempo se atendieron -- los problemas de los hombres en forma individual, es decir, - individuo-hombre, pero en los tiempos actuales, ya no solo - interesa el hombre solo, porque los problemas humanos adque- ren un sentido societario, y aunque el Estado democrático es- tablece la primacía del individuo, no excluye las limitacio- nes que impone la colectividad, atendiendo que las necesida- des sociales están muchas veces por encima de las individua- les. "De ahí el conflicto moderno en el corazón de cada hom- bre, entre el elemento cada vez más consciente de su valor - individual y los lazos sociales cada vez más exigentes"¹², es decir, los esfuerzos ya no solo tienden a proteger en forma individual al hombre, como dijimos antes, sino que se acata

2

¹⁰ GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, Op. Cit., p. 165.

¹¹ GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco, misma obra, p.166.

¹² CHARDIN, Teilhard de, Evolución de los Derechos Hum-- nos, México, 1949, p. 4.

el interés colectivo en base a la conservación, la seguridad y el bienestar de todos los miembros que integran la sociedad como principios jurídicos del Derecho Social.

"De este nuevo ángulo, percátase uno inmediatamente que el objetivo de una nueva definición de los derechos del hombre ya no puede ser, cual antaño, el asegurar la mayor independencia posible al elemento dentro de la sociedad, sino el precisar en qué condiciones la ineludible totalización humana podría efectuarse, no ya sólo, sin aniquilar, sino en forma que exalte en cada uno de nosotros, no diré la autonomía, pero sí la singularidad incommunicable del ser que poseemos"¹³

O sea que independientemente de la cultura, raza, empleo o religión de los hombres, tienen los mismos sentimientos y las mismas necesidades universales y generales.

V.2 Las necesidades de los seres humanos son iguales

Cuando en el hombre se presenta el hambre, el dolor, el frío, etc. nace el deseo ineludible de satisfacer esas múltiples necesidades, las que son innatas a su origen; hablese de hombres o mujeres, hombres sanos o enfermos, trabajadores o desocupados, tienen derecho a satisfacer sus necesidades — más indispensables para sí y para sus dependientes.

Si la Seguridad Social, es para el hombre, se ha de fundamentar necesariamente en su naturaleza, considerándole como centro de la sociedad, sin verle exclusivamente como individuo, sino como miembro de la sociedad, basándose en los principios jurídicos de la Seguridad Social: la justicia, la igualdad y la universalidad.

¹³ CHARDIN, Teilhard de, op. cit., p. 6.

Considerando a la igualdad, no como uniformidad, sino - como proporcionalidad; es decir lo que justamente corresponde a cada individuo como tal: el derecho a comer, el derecho a la salud y al trabajo.

Pérez Leñero, nos dice al respecto: "Los hombres son iguales por su origen, esencia y fin; pero son desiguales en otras diferencias no sustanciales, pero que trascienden en la jerarquía, base y fundamento de la autoridad, como núcleo de toda asociación, ya sea familiar, política o social".¹⁴

Pues pasados en la Justicia, cuya función es dar a cada uno su propio derecho, "no basta, sino sale del mío y tuyo - para entrar en el nuestro de la vida social, que exige comunión de todo, más allá del Derecho y sus deberes".¹⁵

La inseguridad, en el orden social, no es sino el resultado del abuso individual, de la anarquía estatal, que han atentado contra los justos deberes de los miembros de una sociedad, contra la desigualdad en los derechos inalienables de todo hombre, tanto biológicos como jurídicos. Compartir - nuestros derechos individuales con la colectividad no significa perderlos como individuo, sino todo lo contrario; la sociedad misma nos impulsa para realizarnos como hombres. "No es el hombre para la Sociedad, sino ésta para aquél",¹⁶ nos dice Pérez Leñero, y agrega: "Para eso la busca el hombre y renuncia a las ventajas que le podría proporcionar la soledad".¹⁷ Razón suficiente pues, para que las instituciones y los hombres se preocupen por el bienestar de todos. Porque -

¹⁴PEREZ LEÑERO, José, Fundamentos de la Seguridad Social, Madrid, 1956, p. 130.

¹⁵PEREZ LEÑERO, José, op. cit., p. 134.

¹⁶PEREZ LEÑERO, José, obra citada, p. 138.

¹⁷PEREZ LEÑERO, José, misma obra, p. 139.

la fundamentación filosófica, jurídica y sociológica de los derechos humanos, como una conquista trascendental para los mismos hombres es que sean protegidos por cualquier sistema jurídico político, independientemente de la ideología imperante, y aun dentro de graves circunstancias conflictivas, a fin de conservar la paz y la convivencia de los hombres y de los pueblos. La paz la tienen los pueblos mientras están satisfechas sus principales necesidades. No hay paz duradera sin justicia social, principio proclamado en el Tratado de Versalles y que alcanzó su eficacia en los aspectos económico y social en la Carta del Atlántico de 1941, la que puntualizaba y fundamentaba la plenitud de empleo y la elevación de los niveles de vida.

Es indudable pues, que del factor económico han partido todas las divergencias sociales, eso no se puede negar; pero la igualdad económica, no se puede alcanzar otorgando caridad, sino empleo. Pues del trabajo de los hombres se ha edificado el mundo.

La ociosidad, como muchos lo sabemos, fomenta los vicios, el crimen y la pobreza. Excepcionalmente aprovechada la ociosidad es creativa, como algunas invenciones por ejemplo. Quien carece de empleo, jamás podrá satisfacer dignamente sus más elementales necesidades, a menos que sea el explotador o el parásito de la sociedad; quien no tiene seguro el sustento es un peligro. "Quien dice vida económica dice vida social. Quien dice vida social dice vida humana. Quien dice vida humana dice vida de libertad".¹⁸

¹⁸ PEREZ LAMERO, José, Op. Cit., p. 33, cita que hace del Papa Pío XII.

El derecho a la vida (como natural e individual), el derecho a la libertad, han de ser objetivos principales de la Seguridad Social. Garantizar la vida a los hombres por medio de la Seguridad Social, no es solo permitir subsistir, sino dejarles vivir; pero vivir dignamente conforme a su calidad humana. Porque cuando el ejercicio de los derechos individuales, garantías individuales, pasa por encima y en perjuicio de otros, ya no hay justicia, ya no hay igualdad ni equidad. Pues es pertinente hacer notar que las garantías individuales nacieron como normas jurídicas y constitucionales para hacer frente al abuso de poder de los gobiernos-estado. no nacieron para adquirir poder unos hombres sobre otros.

V.3 Unificación de los esfuerzos para el logro de la verdadera Seguridad Social en México

"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"¹⁹

Ciertamente, actualmente se erogan grandes sumas de dinero para la atención de la Seguridad Social, y ciertamente también que son grandes los logros hasta ahora alcanzados, pero mejores resultados se obtendrían si unificáramos nuestros esfuerzos.

"Grandes e importantes son las ventajas que ofrece la unificación de la Seguridad Social. Solo puede lograrse a costa de reformas en el mecanismo administrativo, cuya nece-

¹⁹ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, México y la Seguridad Social, México, 1952, p. 275.

sidad es evidente y puede demostrarse caso por caso",²⁰ propuso Sir William Beveridge en su Plan, y agregaba: "Unificación administrativa del Seguro y de la Asistencia Pública en un ministerio de Seguridad Social con Agencias locales de seguridad, abarcando a todas las personas aseguradas".²¹

Varios países como Australia, España, Francia, Gran Bretaña, la Unión de las Repúblicas Soviéticas Socialistas, etc. se han preocupado por unificar la Seguridad Social, independientemente de los métodos que empleen o adopten, el principio que debe atender la legislación para planificar la Seguridad Social es el de unificar o fusionar las diferentes instituciones de Seguridad Social que ya existen, aprovechando las experiencias adquiridas y los sistemas actuariales y administrativos puestos en práctica en cada una de las pequeñas instituciones, lográndose así un verdadero control tanto técnico como financiero y legal en todo el país.

Beveridge al respecto también proponía: "La universalización de la protegibilidad, la extensión a todos los ciudadanos de los derechos y obligaciones de la Seguridad social".²² El Plan Beveridge abarca en efecto, a todos los ciudadanos, cualesquiera que sean sus ingresos; a todas las personas sin distinción de sexos, edades y categorías.

Pues visto está, que la multiplicidad en los sistemas de Seguridad Social provoca pluralidad de instituciones protectoras, pluralidad de presupuestos y pluralidad de esfuerzos.

²⁰

BEVERIDGE, W., Plan Beveridge, México, p. 25.

²¹ Idem.

²² MIJARRO Y SAN MARTIN, José, La Seguridad Social en el Plan Beveridge, México, 1946, p. 35.

Mijarro al respecto nos dice: "Quienes estiman que dentro de un sistema general del seguro, el de enfermedad, por ejemplo, nada tiene que ver con el seguro de incapacidad, o con la indigencia, agregaría yo--, serán naturalmente partidarios de la administración autónoma de cada uno de los seguros. Pero quienes, como Beveridge, propugnan la mancomunidad de riesgos, y todavía más, la subordinación de todos ellos a los fines de una política social, serán partidarios de la --unificación y coordinación administrativa de todos los riesgos".²³

"En un orden de condiciones generales, la unificación de competencias y funciones, tiene esta gran ventaja: la centralización al maximum de la gestión administrativa con el menor costo, lo que podría conseguirse en funciones y competencias múltiples o dispersas. Pero tiene además otra ventaja más importante: la de uniformar los criterios de aplicación en cuanto concierne al Seguro Social",²⁴ como principal instrumento de la Seguridad Social.

"La vieja polémica entre partidarios de la centralización administrativa del Seguro Social y los defensores de la pluralidad de jurisdicciones, de acuerdo con la naturaleza específica de cada seguro ha sido ya sanjada casi universalmente en favor de la centralización administrativa".²⁵

Ya que contrariamente a los fines de la Seguridad Social, la multiplicidad de presupuestos, de instituciones y leyes de Seguridad Social, ha motivado en varios países una falta de equidad entre los esquemas de prestaciones otorga--

²³ MIJARRO Y SAN MARTIN, José, Op. Cit., p. 142.

²⁴ MIJARRO Y SAN MARTIN, José, misma obra, p. 147.

²⁵ MIJARRO Y SAN MARTIN, José, obra citada, p. 148.

das por las diversas instituciones y un efecto preferencial para ciertos grupos de la población, resultando la protección efectiva, solo para esos sectores minoritarios, mientras la mayoría carece de las prestaciones mínimas en materia social. Se observan gestiones administrativas y financieras incongruentes, con los consiguientes resultados indeseables en el orden social y discordantes con los objetivos primordiales de la Seguridad Social, ejemplo de ello tenemos el doble otorgamiento de prestaciones en dinero y servicios médicos.

La gran diversidad de entes gestores de la Seguridad Social que han proliferado en varios países, no ha proporcionado resultados muy positivos para la población y la economía nacional de esos países.

En México, como ya se analizó en otro capítulo, tenemos diversas instituciones que se encargan de administrar lo concerniente a la protección social, las que aun están muy lejos de alcanzar una verdadera Seguridad Social integral. Basta recorrer unos cuantos kilómetros de la ciudad de México, para encontrar muchos mexicanos que desconocen los beneficios que las leyes de Seguridad Social les conceden.

V.4 Seguridad Social para todos los mexicanos

"Tenemos la más íntima convicción de que los trabajadores no asalariados, no por ser modestos son menos dignos, ni por humildes menos patriotas".²⁶ Es decir, la Seguridad Social, a través de su evolución y el gran avance obtenido con

²⁶ Discurso pronunciado por el Presidente de la República Lic. Adolfo López Mateos, el 6 de mayo de 1958.

respecto a ella, no puede permanecer indiferente o concretar su atención a determinados grupos. Si la Seguridad Social se considera como el deseo universal de los hombres por lograr el bienestar general de la Humanidad, los gobiernos de México y la misma sociedad mexicana, no deben concretarse a satisfacer las necesidades de determinados grupos sociales y en señalados sistemas de la Seguridad Social...

En nuestros tiempos, los avances de la Seguridad Social ya son amplios, pero todavía su cobertura no alcanza a proteger ni a combatir las causas de las necesidades humanas que Beveridge analizaba: "1) paro; 2) incapacidad; 3) desaparición de los medios de ganarse la vida para las personas que dependen de un salario; 4) vejez; 5) enfermedad; 6) defunción; 7) familia numerosa; 8) necesidades del matrimonio".²⁷ En México, aun no se cubren muchos riesgos, como el paro o el desempleo, lo que nos inquieta para buscar las vías jurídicas, técnicas y administrativas que permitan atender de manera concreta y explícita las necesidades del pueblo de México.

Si la protección social ha avanzado y en el Derecho existen las normas jurídicas que impidan los abusos de la autoridad, como el Juicio de Amparo, por ejemplo, implantado en México por primera vez en el mundo y una de las primeras Constituciones Sociales. Por qué no aprovechar esos adelantos jurídicos? Por qué no crear una ley única sobre Seguridad Social que se aplique en todos el país? Pero leyes que se apliquen y que se cumplan.

²⁷ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, México y la Seguridad Social, México, 1952, p. 9.

Porque contrariamente se abusa de las libertades que -- nuestras leyes garantizan. muchos mexicanos amparados en -- esas normas jurídicas olvidamos que nos encontramos en una -- sociedad, una sociedad que exige la igualdad verdadera en de -- rechos y justicia.

Por ejemplo en materia de trabajo, juzgamos que esta li bertad debe tener marcado un límite en pro del derecho de -- las generaciones futuras. Pues basta analizar someramente la historia de la Humanidad para darnos cuenta que una de las -- causas de la inseguridad social, ha sido el desempleo. La -- falta de empleos ha sido motivo de grandes revoluciones, tan to políticas como sociales.

Por el importante carácter social que reviste el traba- jo, no podemos olvidarlo al estudiar la Seguridad Social.

En México, tenemos en nuestra Constitución Política am- plias garantías que aseguran la libertad al trabajo; ejemplo de ello son los artículos 5o. y 123, que a la letra dicen: -- "Artículo 5o.-A ninguna persona podrá impedirse que se dedi- que a la profesión, industria, comercio o trabajo que le aco mode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo po- drá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen -- los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dicta da en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los de derechos de la sociedad; y el artículo 123 nos complementa -- al respecto: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se crearán empleos y la organiza ción social para el trabajo, conforme a la ley" Es decir, la libertad es clara, mientras las limitaciones son ambiguas. --

Me pregunto yo: ¿Hasta dónde debo y puedo hacer efectivo ese derecho, como miembro de una sociedad? O si no se desea ejercer ninguna actividad, a qué se puede hacer acreedor jurídicamente el ciudadano de México?

Primero, el libre ejercicio del trabajo nos ha llevado a determinados extremos que, mientras unos cuantos mexicanos gozan de dos o tres empleos, haya millones de desempleados, a veces por los bajos salarios que se pagan, pero a veces por razones injustificables. Segundo, las normas jurídicas que existen para impedir la desocupación voluntaria, han resultado poco eficaces, ya que su aplicación es muy escasa o nula; lo dicho lo podemos ejemplificar con algunos preceptos legales, como los siguientes: artículo 153 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca: "En el Estado, la vagancia se considera como un delito; en consecuencia todos sus habitantes están obligados a trabajar para subvenir a sus propias necesidades y a las de sus familias"; por otra parte el artículo 255 del Código Penal para el Distrito Federal reza: "Se aplicará sanción de dos a cinco años de prisión a quienes no se dediquen a un trabajo sin causa justificada y tengan malos antecedentes!"

Sin embargo la realidad, que conocemos muchos, es que millares de compatriotas deambulan en pos de un empleo o vagan amparados en las amplias garantías que en el país tenemos.

La Seguridad Social tiene pues, los métodos, los sistemas técnicos que se pueden aplicar para combatir jurídicamente muchos males sociales que a través de este breve estudio

hemos visto.

La carencia de trabajo, las enfermedades, la poca cultura, etc., son factores que la Seguridad Social debe atender, porque la inseguridad social "inquieta al hombre, lo obsesiona, le aflige, le hace infeliz, temeroso del futuro. No hay mayor desdicha que la que deriva del miedo al porvenir: *Calamitosus est animus futuri ansiux*, escribió Séneca",²⁸ "la felicidad, la liberación del temor, la seguridad en sí, acrecienta al optimismo, la capacidad del trabajador y la calidad de su trabajo mejora y se supera".²⁹

V.5 La creación del Instituto Nacional de Seguridad Social

Para lograr de facto y de iure que los principios del - Derecho Social y de la Seguridad Social Integral --obligatoriedad, universalidad, solidaridad, sustancialidad, subsidiaridad, coordinación e integración de instituciones gestoras-, se cumplan, es decir, que realmente sea obligación de todos y protección para toda la población, que se consiguiera todas las contingencias sin límites geográficos; que los sectores pudientes se solidaricen a los marginados; que las prestaciones sean suficientes, oportunas y adecuadas; que si el Estado y la sociedad tienen como firme convicción de que si el trabajo es la mayor fuente de riqueza, que se fomente y se asegure humana y materialmente; que se contribuya con las --cargas que la Seguridad Social implica; y que se luche por-- que la gestión administrativa de la Seguridad Social se lleve a cabo por una institución única, creada o fusionada con

²⁸ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, México y la Seguridad Social, México, 1952, p. 10.

²⁹ INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, Op. Cit., p.11.

todas las instituciones y organismos gestores existentes en la actualidad.

El marco histórico dentro del cual se presenta la multiplicidad de instituciones gestoras de la materia en cuestión, prueba que no obedeció a un proceso coordinado, sino a la conjugación de factores que se originaron en los intereses de los grupos de presión (trabajadores en especial) y de la propia estructura económica y política del país. Hasta la fecha, en México no existe una marcada coordinación de funciones y presupuestos por parte de los entes gestores de la protección social.

La unificación en un organismo responsable de la Seguridad Social, nos llevará a evitar duplicidades y pluralidades en la prestación de los servicios, y un aprovechamiento más racional de los recursos tanto humanos como materiales.

Con el proceso de integración, enfocado a un criterio jurídico, en relación a los organismos e instituciones de gestión, las ramas cubiertas o los beneficiarios protegidos, tenderá a definir los lineamientos legales que permitan la reformulación de esquemas, tanto económicos como técnicos para la extensión de sus beneficios, teniendo como máxima aspiración la protección social de todos los sectores de la población.

En México, se propone que la administración de dirección de la Seguridad Social sea centralizada y la administración operativa sea desconcentrada, con formas prácticas para agilizar la gestión y se beneficie a más población a menos costo per cápita.

Al respecto el Licenciado Javier Moreno Padilla, al comentar el artículo 240 de la Ley del Seguro Social vigente - (relativo a las atribuciones del Instituto) nos dice con relación a la unificación de la Seguridad Social: "Posiblemente en un futuro no lejano este organismo --se refiere al Seguro Social-- se encargue de dar servicios de Seguridad Social a todos los habitantes; para ello se requerirá el auxilio --deber moral, agregaría yo-- de los sujetos económicamente pudientes que a través de cargas fiscales soportan el gasto de los servicios que se otorgan a los indigentes. Para esta fecha el Instituto deberá ampliar la esfera de sus atribuciones y prerrogativas, que hasta este momento realizan -- las Secretarías de Salubridad y Asistencia Pública y de Trabajo y Previsión Social, lo que traduciría en un ahorro de energías y de recursos humanos y materiales para el beneficio colectivo."³⁰

La unificación de la Seguridad Social ya no es un deseo individual o de un grupo, ya es una aspiración de muchos pueblos de la Tierra. México por tanto, como miembro de una sociedad civilizada, no debe permanecer ajeno a esas aspiraciones, a los avances en bien de la comunidad mexicana.

Los estudios realizados hasta ahora sobre Derechos Humanos, sobre Seguridad Social y el progreso técnico-actuarial y administrativo pueden servir de base para que en México se integren todas las instituciones y todos los organismos gestores de la Seguridad Social en México para formar un solo ente gestor y administrador de los Servicios de la Seguridad

³⁰MORENO PADILLA, Javier, Nueva Ley del Seguro Social, México, 1978, p. 152.

Social, unificándose a su vez en una sola ley toda la legislación que sobre Seguridad Social existe en nuestro país, y así alcanzar el mayor éxito positivo posible, a menor costo en bien de la riqueza nacional y una mejor atención de los Servicios que nos ocupan.

Independientemente del ente o del nombre del ente gestor, administrador que dirija la Administración de los Servicios de la Seguridad Social en México, lo importante es que la preocupación, la atención social sea una realidad. Yo propongo como nombre para ese máximo administrador de la protección social en México: el Instituto Nacional de Seguridad Social.

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

1.-Hablar de conceptos o de nombres de las cosas, o de los fe nó m e n o s, podemos encontrar variadas opiniones; criterios en acuerdo o en controversia. Aferrarnos a decir que algo es co mo lo vemos o lo sentimos, será solamente un concepto muy personal. Lo importante de las cosas o fenómenos es que mani fi e st a n su presencia, llámense como se llamen. Y más impor ta n te es aun saber aprovechar la utilidad de las cosas y de los fenó m e n o s. Así la Seguridad Social, si no sabemos qué es, para qué es, no podremos aplicarla, no sabremos valernos de ella como ciencia social.

2.-Pretender resolver los problemas, sean de lo que sean, sin conocer su origen, es pretender volar sin alas. Así pre tender conocer, regl amentar y aplicar la Seguridad Social sin saber sus antecedentes históricos, sus orígenes tanto so cia les como econ óm i c o s, divagaríamos y sufriríamos revces para alcanzar sus mejores objetivos.

3.-Conocidas las causas de los fenómenos que dan origen a las diver g e n ci as so cia les, se puede establecer un marco jurí dico para una mejor solución y obtener máximos resultados.

4.-Localizadas las causas y las consecuencias de los proble mas so cia les que aquejan a los hombres, la sem ántica recoge los diferentes conceptos de dichos problemas, para que más tarde el legislador, tomando en consideración las diversas in qui etudes humanas las norme en bien de la colectividad. Surgiendo así, primero el Derecho Social, como centro de estudio de los problemas sociales, para después ramificarse en Derecho del Trabajo, Derecho Agrario, Derecho Económico, Seguridad Social, etc.

5.-Pero como muchas acciones emprendidas, la acción de los - jurisconsultos, de los gobernantes y de la sociedad en sí, - ha sido lenta y a veces escasa, o con resultados poco favoru- bles. En México, como ya vimos en nuestra parte histórica, - los avances en materia de Seguridad Social han sido pocos. - aunque en la época colonial se preocuparon, tanto la reli- - gión católica como algunos gobernantes, de la red hospitala- ria; la Seguridad Social aun no se lograba concebir como so- lución a los problemas sociales. Se curaban o se trataban de curar los males, pero no se prevenían. La Seguridad Social - debe prevenir los riesgos y aliviar los males presentes.

6.-Aunque las necesidades han sido paralelas al origen del - hombre mismo, las formas de satisfacerlas han sido distintas, desde sus más incipientes procedimientos hasta los sistemas - más avanzados que en la actualidad existen. En México, tanto una verdadera legislación en materia de Seguridad Social, co- mo instituciones que se encargan de prestar estos servicios, han surgido lentamente. Ciertamente es que la Corona Real de Espa- ña; durante su dominación en México, se preocupó por mejorar a los habitantes del país, poco avanzaron sus intentos; es - hasta 1917, cuando México promulga la primera constitución - social en el mundo. Y aunque desde Grecia, Roma, España, In- glaterra, ya existían primitivas instituciones de protección social, como las gildas, los gremios, los montepíos, las her- mandades, etc., no es hasta mediados del presente siglo cuan- do se crean formalmente instituciones de Seguridad Social -- con su respectiva legislación.

7.-Sin embargo, cada vez que el Estado mexicano se consolida

como tal, después de la acción armada de 1910, la división de funciones es más notable, así mismo se palpa la multiplicación de instituciones, muchas veces para el mismo objetivo, como en la prestación de servicios de la Seguridad Social, - motivo de este estudio. División de funciones y multiplicación de instituciones innecesarias que agravan la economía nacional.

8.-La economía nacional ha progresado lentamente, mientras - la explosión demográfica avanza rápidamente, siendo muchas - veces superior a los recursos económicos que en el país se - producen. Si a esta descompensación económica agregamos la - irregular distribución de dichos recursos que en México se - observa, no hay duda que los problemas que existen actualmen- te tiendan a empeorarse más.

9.-Los gobernantes tienen los elementos, tanto económicos co- mo jurídicos para hacer frente a las divergencias que exis- ten. Nuestras leyes, anteponiendo la soberanía nacional, dan facultades a los Poderes de la Unión, para que mediante un - proceso legislativo sean creadas las leyes adecuadas a los - problemas que surjan o que ya existan. Pero leyes que se - apliquen. La Seguridad Social, considerada como un Servicio - Público más, requiere de la atención especial del Estado, -- sin que se burocratice, por lo que deberá planearse mediante procedimientos técnicos y administrativos, y leyes a nivel - nacional y de manera unificada.

10.-El costo de los servicios de la Seguridad Social en Méxi- co, siempre será caro mientras existan tantas institucio- nes, como sucede en la actualidad.

11.-Jamás habrá una justificación jurídica para separar la Salubridad y la Asistencia, la Previsión y la Prevención Sociales. Pues si bien es cierto que los diferentes criterios deben aprovecharse, siempre deberá ser en beneficio de las mayorías. Los obstáculos que se establecen entre las diferentes áreas de la protección social no tienen fundamentos, ni social, ni jurídico para que cada clase o grupo social, o para que cada institución reciban o tengan un tratamiento especial, si aceptamos que México es un país que pregona la democracia.

12.-La creación de una ley única sobre Seguridad Social en México se hace necesaria. Hasta ahora se han logrado dos importantes leyes que regulan las relaciones laborales, una Ley de Garantías y Amparo, un Código de Comercio, una Ley del Seguro Social y otras más, cuya competencia abarca a todo el país sin muchos problemas. Lo mismo sería con una Ley Federal de Seguridad Social.

13.-Una ley única sobre Seguridad Social permitiría unificar los esfuerzos, las instituciones y la legislación que sobre la materia en cuestión existen. Con esto se lograría la unidad de servicios. Contrariamente a los que sucede hoy en día, que al mismo tiempo se otorguen servicios médicos a una sola persona, tanto por parte de la Secretaría de Salubridad y Asistencia como por el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o pensiones a un mismo beneficiario por parte de los dos Institutos citados; lo que viene a redundar en perjuicio de muchos y en beneficio de pocos.

14.-Las diferentes leyes e instituciones de Seguridad Social

permiten fomentar el elitismo, como si no todos fuéramos mexicanos.

15.-Si en lugar de invertir muchos millones para las diferentes instituciones o organismos, para pagar varios directores, varios subdirectores y muchos funcionarios, se pagaran un solo dirigente y más empleados para el mismo fin, se prestaría un mejor servicio y a menos costo.

16.-La centralización de dirección administrativa no la debemos llevar a crear un mecanismo global de burócratas. La centralización deberá ser para unificar criterios y presupuestos y que se funden en una sola ley. La Centralización no debe ser aprovechada para crear un estado totalitario, sino para utilizar mejor los recursos, que mediante una desconcentración de funciones operativas se preste un óptimo servicio en bien de las mayorías.

17.-La unificación social, respetando las diferencias individuales, la unificación de presupuestos, la unificación de esfuerzos humanos, la unificación de todas las leyes vigentes sobre Seguridad Social, nos garantizará mejores servicios, mejores salarios, la igualdad social y una paz segura y duradera.

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

Parte Doctrinaria .

- Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- Alvarez Amézquita, Miguel, Historia de la Salubridad y de la Asistencia en México, S.S.A., México, 1960.
- Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales en México, Editorial Botas, México, 1944.
- Beveridge, William, Las Bases de la Seguridad Social, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1946.
- Bonilla Marín, Gabriel, Teoría del Seguro Social, Editora Nacional, México, 1945.
- Buen Lozano, Néstor de, Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- Camargo, Pedro Pablo, Problemática Mundial de los Derechos Humanos, Editorial Retina, Colombia, 1974.
- Cárdenas de la Peña, Enrique, Vasco de Quiroga, Precursor de la Seguridad Social, I.M.S.S., México, 1968.
- Carrasco Ruiz, Eduardo, Coordinación de la Ley del Seguro Social, Editorial Limusa-wiley, México, 1972.
- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, Boletín Abril-Mayo, México, 1975.
- Chardin, Teilhard de, Evolución de los Derechos Humanos, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1949.
- Glavijero, Francisco Javier, Historia Antigua de México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- Espasa-Calpe, S.A., Enciclopedia Universal Ilustrada, Tomo - IV, Madrid, 1958.
- Ferrardi, Francisco de, Los Principios de la Seguridad Social, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1972.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- García Cruz, Miguel, Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social, Editorial Libros de México, S.A., México, 1962.
- García Cruz, Miguel, El Seguro Social en México, I.M.S.S., - México, 1968.
- García Oviedo, Carlos, Derecho Administrativo, Editorial E.I S.A., Madrid, 1953.

- Gerard Bertran, Alejandro, Concordancia de la Ley del Seguro Social, Editorial I.E.E.S.A., México, 1976.
- González Díaz Lombardo, Francisco, El Derecho y la Seguridad Social Integral, Textos Universitarios, México, 1978.
- González Díaz Lombardo, Francisco, Cursillo de Seguridad Social Mexicana, Textos Universitarios, México, 1959.
- Herrera Gutiérrez, Alfonso, Problemas Técnicos y Jurídicos de la Seguridad Social, Gráficos "Galeza", México, 1963.
- Informe Presidencial (Cuarto), Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979.
- Instituto Mexicano del Seguro Social, México y la Seguridad Social, Editorial Stylo, México, 1952.
- Lamas, Adolfo, La Seguridad Social en la Nueva España, Textos Universitarios, México, 1964.
- Lozano, José María, Los Derechos del Hombre, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972.
- Memorias Estadísticas del I.M.S.S., 1976.
- Memorias Estadísticas del I.S.S.S.T.E., 1975.
- Mendieta y Núñez, Lucio, El Derecho Social, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967.
- Mendieta y Núñez, Lucio, Las Clases Sociales, Editorial Porrúa, S.A., México, 1980.
- Mesa Lago, Carmelo, Modelos de la Seguridad Social en América Latina, Colección Siap-Planteos, Buenos Aires, 1977.
- Mijarro y San Martín, José, La Seguridad Social en el Plan - Beveridge, México, 1946.
- Moreno Padilla, Javier, Nueva Ley del Seguro Social, Editorial Trillas, S.A., México, 1978.
- Morones Prieto, Ignacio, Tesis Mexicanas de Seguridad Social, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Organización Internacional del Trabajo, Introducción a la Seguridad Social, Ginebra, 1970.
- Othon de Mendizabal, Miguel, Las Clases Sociales en México, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1979.
- Oppenheim, Tratado de Derecho Internacional Público, Barcelona, 1961.
- Pérez Leñero, José, Fundamentos de la Seguridad Social, Editorial "Aguilar", Madrid, 1956.
- Revistas de las Secretarías Generales del C.I.S.S. y de la - A.I.S.S., Números 3, 5, 6, 15, 16, 18, 22, 24, 83, 105, - 106, México, 1962.
- Sánchez Vargas, Gustavo, Orígenes y Evolución de la Seguri-

- dad Social en México, Textos Universitarios, México, 1963.
- Sánchez Viamonte, Carlos, Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa, Editorial Cultura, T.G.S.A., México, -- 1956.
- Secretaría de la Presidencia, Colección de Seminarios, No.2, México, 1976.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1974.
- Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1970.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967.
- Tena Ramírez, Felipe, Vasco de Quiroga y sus Pueblos, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977.
- Vedross, Alfred, Derecho Internacional Público, Madrid, 1967.
- Zúñiga Cisneros, M., Seguridad Social y su Historia, Venezuela, 1962.

Parte Legislativa

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1979.
- Ley Federal del Trabajo, Porrúa, México, 1979.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Porrúa, 1979.
- Ley del Seguro Social, Porrúa, México, 1979.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Porrúa, México, 1979.
- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, Porrúa, México, 1979.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, -- México, 1978.
- Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, D.O. del 31 de diciembre de -- 1947.
- Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 1979.
- Código Penal para el Distrito Federal, Porrúa, México, 1980.
- Jurisprudencia en materia de Seguridad Social, Primera Edición, editada por el Departamento de Publicaciones del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1979.