

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA GARANTIA DE SEGURIDAD SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ROBERTO CARRIEDO RUBIO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi padre, Lic. ROBERTO CARRIEDO ROSALES,
extraordinario ejemplo de nobleza y rectitud.

A mi madre, ALICIA RUBIO DE CARRIEDO,
fuente inagotable de bondad y cariño

Para ANGELA, aliento y realización
de mis ilusiones.

LA GARANTIA DE SEGURIDAD SOCIAL

CAPITULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL.—Breves Consideraciones acerca de la seguridad social. Antecedentes remotos de la seguridad social. Antecedentes próximos: Alemania, otros países, Estados Unidos de Norteamérica. Desarrollo internacional de la seguridad social.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL (Continuación).—Naturaleza Jurídica de la seguridad social. Características de la seguridad social. Clasificación general de las areas de la seguridad social. Formas de organización de la seguridad social. Previsión y seguridad social.

CAPITULO III

PANORAMA DE LAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.—Antecedentes. Ley del Seguro Social. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. Otros ordenamientos legales. Medios de defensa que ofrecen a los particulares las leyes sobre seguridad social.

CAPITULO IV

LA GARANTIA DE SEGURIDAD SOCIAL.—Los derechos del hombre. Las garantías sociales. La garantía de seguridad social. El amparo como medio de protección de la garantía de seguridad social.

CONCLUSIONES

ROBERTO CARRIEDO RUBIO

México 1967.

C A P I T U L O I
LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social es un anhelo tan antiguo como el hombre. Característica típica del ser humano es el razonar y prever. El primer hombre de las cavernas que guardó cuidadosamente una parte de la presa cobrada en vez de devorarla toda, no hacía sino prever futuras necesidades asegurando el satisfactor más importante para la urgencia más aguda: el hambre. Y ahorrar leños para calentarse y poder soportar el cercano invierno; y levantar la cerca protectora contra los animales feroces, o procurarse el vestido de pieles resistentes al ataque punzante, o conservar celosamente la yerba milagrosa de los brujos, todo ello no es sino previsión pura, distintivo indubitable del hombre.

El hombre, para decirlo en una palabra, quiere certidumbre; por eso la seguridad es el aliciente natural de la vida humana, un incentivo vigoroso y profundo. Afán fundamental en el hombre, resulta una necesidad inherente a su vida, que nació con él mismo y cuya satisfacción busca incesantemente, si bien en la actualidad ya se ha logrado sistematizar.

Ahora bien, el hombre es un ser social; lleva en sí la sociabilidad, la necesidad de "otro"; por eso la vida humana sólo se concibe como una existencia social. Más aún, debe recordarse que el hombre convive, no coexiste; o sea que la relación social es siempre afectiva. De ahí que si la seguridad innata a que arriba nos referimos puede ser clasificada como individual, ella sin embargo conduce de modo natural hacia la seguridad social; ésta presupone a aquella, pero la primera desemboca inevitablemente en la segunda. El salvaje que conservó alimentos para el día siguiente muy probablemente no pensaba sólo en sí mismo, sino en la mujer e hijos que lo acompañaban. Y el jefe de la tribu planeaba seguridad para todos, mientras el sacerdote oraba por todos y el guerrero combatía por el grupo. Bastará un paso más en la evolución para que el jefe, el "dux", el rey, piense, no simplemente en proteger o remediar, sino también en prever y mejorar la energía humana colectiva.

Claro que la seguridad social hizo sus primeras apariciones concretas en los grupos mejor organizados, respondiendo a un espíritu de solidaridad y a un afán natural de seguridad en todo hombre, características que justamente lo hacen universal y permanente.

Téngase presente, sin embargo, que la seguridad social no es una panacea de los males del hombre; pero sí combate la inseguridad que afecta la energía humana, protege la mayor riqueza

za social, o sea el esfuerzo del hombre que ofrece sus facultades íntegras al servicio de la colectividad. Se trata, entonces, de atenuar, prevenir y compensar los efectos nocivos de las contingencias en los grupos, lo mismo las físicas o biológicas que las económicas o sociales. O, como dice la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social mexicana. Con la implantación del sistema del Seguro Social "se tiende a evitar que la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la población nacional" . . . porque "es evidente la obligación que tiene el Estado de vigilar la salubridad y la higiene en el país" . . . y, por otra parte, "esa misma obligación existe para proteger la salud y la vida de los individuos que no cuentan con recursos para resguardarlas por sí mismos ni tienen la preparación suficiente para prevenir las contingencias del futuro".

Aquí aparece el Estado arrogándose una facultad y señalándose un deber para sí mismo. Y nada más natural: nuestro hombre de las cavernas que al principio imaginábamos se sentía responsable por la salud y bienestar de un grupo de débiles a su cargo; era el Estado incipiente vigilando por "los que no cuentan con recursos".

Surge a su vez un aspecto esencial del seguro social: su obligatoriedad. La seguridad social debe imponerse, no recomendarse. Sólo así se podrá suplir la falta de previsión de unos o el egoísmo —digamos natural— de otros. O también porque, como dice la Expresión de Motivos de las reformas de 30 de diciembre de 1947 a la Ley del Seguro: "Al estado moderno se le asigna, como representante de los intereses de la colectividad, no sólo el deber de promover los sistemas de seguridad social, sino el de velar porque su organización se supere constantemente y porque se mantenga su equilibrio financiero".

Y ahora estamos entrando al terreno que parece propio de esta época, pero que simplemente es natural y lógico; la seguridad social se establece para proteger al trabajador, que es a quien frecuentemente faltan previsión o recursos. Pues esta protección —como dice el maestro De la Cueva— es la garantía que envuelve el derecho del hombre al bienestar, *independientemente del régimen político-económico*. Analicemos un poco este último concepto, el de la autonomía de la institución de la seguridad social frente a todo tipo de régimen político-económico. Proteger al que trabaja (y todos somos trabajadores, aunque sea en distintas formas y medidas) es proteger el capital social común,

el más importante o, digamos, el capital básico en la vida social. Pues no se trata simplemente de que el Estado proteja al trabajador buscando una compensación justa del trabajo obrero, sino algo más humano: Se intenta proteger lo esencial del hombre, cuidar de toda la sociedad, prevenir la desgracia de todos o cualquiera de los miembros de la sociedad: es la solidaridad que priva sobre el egoísmo. O, para repetir otra vez palabras del Dr. De la Cueva: "La grandeza de una Nación no puede ser plena en tanto los hombres miren con espanto hacia el futuro y vivan en la miseria sus últimos años". (1), por lo que el derecho del trabajo —y diríamos las garantías sociales que debe sostener todo régimen jurídico— no pueden contentarse con ofrecer al hombre una existencia digna sólo en tanto pueda trabajar, para olvidarlo después. Este bello y profundo concepto marca un abismo entre el derecho civil y el del trabajo, sin que la diferencia implique disminución de alguno ni falta de justicia en el primero de ellos. Apuntemos, sin embargo, que cada día se cierra este abismo dando lugar a la formación de un derecho social cuyo germen no es ajeno a la seguridad social.

No ha sido, con todo, una fácil y riente tarea la de organizar la seguridad desde los ángulos social y legal, o sea la de hacerlo funcionar en la práctica al amparo de una norma jurídica. En nuestro país, al igual que en muchos otros, nació en un ambiente hostil, entre la incomprensión y la indiferencia; pero ella, que fue postulado de justicia social sostenido por la Revolución Mexicana, ha recibido en su realización el apoyo de todas las instituciones democráticas hasta convertirse hoy en instrumento real y positivo de la propia justicia social.

Pero el ideal ha vivido en muchas otras figuras y en muchas otras épocas: Simón Bolívar añadió un título más a su labor de estadista cuando afirmó que la Seguridad Social es un anhelo supremo para garantizar la estabilidad política y económica de los pueblos. Así como nuestro inmortal Morelos intuyó esta misma seguridad social cuando categóricamente ofreció, en su célebre Constitución de 1814, pensiones para los empleados del Estado. Pero fue Alvaro Obregón quien el 9 de diciembre de 1921, presentó el primer proyecto de Ley del Seguro Social que, si bien no logró cristalizarse en realidades, ya buscaba proteger a la clase "tradicionalmente desamparada, defender el va-

1) Gettel Raymond. "Historia de las Ideas Políticas". Tomo I.

lor social del trabajador y procurar la conservación y mejoramiento de la raza". Por otra parte, se piensa ya en que la legislación, al encomendar al Seguro Social el administrar prestaciones económicas en especie y en servicios de los trabajadores, los sustrae de las continuas fricciones obrero-patronales. Lo que nos trae a recordar que la Seguridad Social no es promulgar derechos de los trabajadores, ni es asistir al desarrollo de una pugna obrero-patronal por su vigencia o convertirse en tribunal frente a los conflictos que ocasione, sino que es prestar directamente los servicios. ¿Que el Estado es mal administrador? Si lo es, pero es el único que puede garantizar los propósitos elevados que inspiran a esta institución.

"Para afrontar las dramáticas contingencias (de la vida del trabajador, éste) no ha contado —afirmó el Congreso Mexicano— en épocas anteriores con otros medios económicos que los que pueda obtener de su salario cotidiano que origina la eventual realización del riesgo previsible resultando difícil y angustioso, si no imposible, el ahorro en previsión de estas calamidades... No es así extraño que los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana hayan considerado como de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social".

El 19 de enero de 1943, el Presidente Avila Camacho promulgó la primera Ley del Seguro Social. Años más tarde, el Presidente Ruiz Cortines afirmaría, en teoría intachable: "La acción tutelar del Estado se extiende del individuo al grupo, del grupo a la colectividad. Sin dejar de fortalecer la libertad en las garantías individuales, consigna las garantías sociales como signo de la nueva época". Desde la Constitución, pues norma suprema de nuestra convivencia, México afirma el derecho del hombre a la seguridad social. El Seguro Social se dijo, acude a cumplir la responsabilidad económica que nace de la solidaridad nacional. Trata de lograr la estabilización del tipo de vida de la capa económicamente débil de la población, porque ello satisface "nobles aspiraciones de la convivencia humana" y eleva "las condiciones de vida del sector mayoritario de la Nación", con lo que se operará "un crecimiento vigoroso de la economía general del país".

Al asentar las anteriores ideas sobre la seguridad social sólo deseo mostrar que la nobleza de este ideal de beneficio colectivo, que es parte esencial de la justicia social, ha sido anhelo íntimo e incambiable de todo estadista auténtico, que su consa-

gración legal sólo ha sido problema de tiempo, más no de justificación social, ya que ésta se impone lo mismo en los regímenes capitalistas que en los socialistas y en los comunistas o, para decirlo en otros términos, igual en la economía autárquica del feudalismo, que en la economía autoritaria del colectivismo o en la economía de mercado cuya forma pura tanto encarece Wilhelm Ropke.

En cambio, sí ha sido problema arduo la realización práctica de la seguridad social. Epocas, países y regímenes nos ofrecen panoramas diversos cuyo análisis es materia de este trabajo.

Antecedentes Remotos de la Seguridad Social.

La cultura hindú, con el carácter misterioso, sagrado e impenetrable que le es propio, predica la continuidad de la vida en una serie de reencarnaciones sucesivas. Por medio de la práctica de las virtudes se asegura una mejor vida en la siguiente reencarnación. Buda diría: "La vida terrenal es insegura y dolorosa". Exige, pues, sólo un mínimo existencial. El dominio de la naturaleza y de sus contingencias se busca en el hindú simplemente por el control y educación de sus funciones personales. En realidad, para la cultura hindú poco importa la organización colectiva de la seguridad. Resignados están cada uno a su suerte, menos a una cosa, a ser o convertirse paulatinamente en animales; se ansía la perfección, el éxtasis, así se asegura la reencarnación en un cuerpo más perfecto. Deben superar el dolor, el hambre, el frío, todo cuanto hace insegura la vida, y para ello no cuentan más que con su propio cuerpo, como si quisieran convertirse todos en fakires. En este ser privilegiado ya se ha realizado la seguridad total.

La enseñanza budista invade el viejo oriente: China, Manchuria, Mongolia, Japón, pueblos más antiguos que el hindú hacen suyos estos modos de entender la vida. No obstante, por desenvolverse en marcos distintos, conjugando en su seno otras apreciaciones y otras conductas, evolucionan de manera diferente a la del pueblo hindú.

En China, unas veces anegadas las tierras por las periódicas inundaciones del Hoang-Ho, otras calcinados suelos y hombres por el sol naciente, sus habitantes se sienten iguales ante la desgracia, sienten todos lo mismo frente al infortunio. Ni los prin-

cipes atajan el río o detienen los rayos del sol para poder sobrevivir o proteger a su familia. En la misma inseguridad se encuentran todos; hay que salvar la colectividad en bien de todos, pues de lo contrario peligran por igual pueblo y gobernantes: si el príncipe logra salvarse, ¿podría subsistir sin su pueblo? Así, en la conciencia de que la seguridad depende de todos, es mucho más factible la cooperación de cada uno. Es la seguridad social que se gesta en orígenes remotos e inconscientemente echa raíces para su posterior aparición formal.

Moh-To, por ejemplo, predica la fraternidad. ¿No es ésta ya una forma de expresar la noción de solidaridad en que se basa la propia seguridad social? En la India el cuerpo aquí la política Lao-Tsé y otra constelación de pensadores (1) nos revelan la filosofía política del pueblo chino que exigía a sus gobernantes un ideal elevado de humanidad y de reputación moral: ni más ni menos que los fundamentos políticos actuales de la seguridad social como una de las tareas del estado moderno.

Las aportaciones que hacen a la seguridad social los pueblos de Persia y Mesopotamia difieren un poco de las anteriores. Las cualidades administrativas de los gobernantes de estos pueblos preludian la majestuosidad de los imperios modernos. En Egipto se puede encontrar la previsión con que los faraones acumulaban granos para las épocas más difíciles. Ciro, Darío, Nabucodonosor, Hammurabi son todos hombres de altas facultades administrativas, guerreros a la par que humanitarios legisladores (como se desprende del Código de Manú o del Zend Avesta). Los pueblos que hacen suyos los territorios de los vencidos, hacen resaltar, en los privilegios de los conquistadores, la seguridad que el estado conquistador ofrece a sus súbditos así como aquella porción que graciosamente concede a los pueblos vencidos.

En Palestina, trozo de tierra rodeado de mar por un lado, con una línea de árboles (los del Libano) y arena frente al Mediterráneo, un pueblo pastoril descendiente del caldeo, Abraham hace del sentimiento religioso el elemento unificador de conciencias, ya que es un sentimiento radicado en las potencias espirituales del hombre mismo. Los judíos tienen y han tenido siempre una conciencia clara y fuerte de su unidad nacional y de su destino común hacia un ideal de perfección. Son éstos —La conciencia de unidad y de destino común dos elementos fundamentales para la existencia práctica de la seguridad social. La Ley,

en cuanto viene de Dios, obliga igual a gobernantes y a gobernados (hoy se dice lo mismo en los estados de derecho: la ley viene del pueblo y obliga a todos indiscriminadamente). Por eso los profetas, Jeremías, Zacarías, etc., no cavilan en criticar a sus gobernantes en los desvíos o excesos de poder notándose entonces la influencia de la opinión pública. Gobernados sucesivamente por Patriarcas Jueces y Reyes, se sujetaron todos a sus principales leyes (Deuteronomio) y no cesaron nunca sus predicadores de defender pública y apasionadamente a los pobres, a los desgraciados y a los oprimidos; es común afirmación que a ellos se debe la primera manifestación de la fraternidad humana. (2)

El pueblo griego, adalid del hombre y de las ideas, pueblo de clara inteligencia y de profunda sensibilidad, da respuesta a lo humano, a su ambiente y a sus creaciones, hace de su historia un deleite para la cultura. Posible es ya hacer aquí distinciones importantes: las instituciones frente a las formas de vida y frente a las ideas. Sócrates, Platón, Aristóteles, sólo para citar las cumbres del pensamiento, explican la relación del bienestar del hombre con la buena o mala organización del Estado. Por fin se da el gran salto de la seguridad familiar a la seguridad del grupo. Los llamados sindikes o hetairies grupos, ya sea del barrio o de la polis, formados por personas generalmente vinculadas por el mismo oficio u ocupación, hacen aparecer el fondo de seguro de provisión mutua en exhibiciones regulares, fondo del cual se pagarán las pérdidas individuales en caso de necesidad. (3) Y como ningún miembro del grupo podía conocer de antemano cuándo llegaría a encontrarse en desgracia, por propio interés cubría fielmente su aportación. Fue así como las contribuciones voluntarias se hicieron costumbre, no sólo por la fuerza de la opinión pública sino también por el sentimiento de las propias necesidades futuras posibles. El grupo tenía a su cargo el entierro de sus miembros, ampliado después a un pago global a los herederos de los socios fallecidos, de suerte que estos grupos funcionaron para la satisfacción de las necesidades y para la protección de sus intereses comunes.

El hombre actúa ya claramente como un fin de las cosas; se comporta ahora sistemáticamente ante las necesidades y visci-

2) Gettel Raymond. Op. Cit.

3) Cfr. Magee, John H. Seguros Generales, Ed. UTEHA México, 1947, pág. 8.

situdes personales o colectivas, crea formas embrionarias de seguridad social.

En Roma, desde su fundación, muestra una estructura social dividida en varias clases, cada cual con su propia importancia. Los libertos y sus descendientes, los extranjeros asilados, los vencidos pobres y de extracción baja, todos ellos voluntariamente integran una "clientela" sometida a la protección de un patrón que, cuando menos, les aseguraba la subsistencia merced a las tierras donadas para su cultivo, amén de su defensa en justicia. Especialmente se sentían beneficiados al participar en la herencia generálica a cambio de su servicio en hueste y de su cooperación ciertamente obligatoria, en cuanto el patrón lo exigiera, para dotar a su hija o para pagar multas a que hubiese sido condenado. Aunque todo ello creaba una cierta unidad entre patrón y clientela, la diferencia de clase era sensible, diferencia que se ahondó con la aparición de la "plebe", desligada de "patricios" y "clientes". Los clientes independientes al extinguirse la gens de su patrono, así como los conquistadores de condición inferior no sometidos a la autoridad y protección de los patronos, aumentaron todos ellos la muchedumbre de plebeyos, dificultaron la provisión de alimentos, limitaron el mercado una vez absorbida su capacidad monetaria, agudizaron las épocas de escasez, y sus reclamaciones sin cesar crecientes como la multitud misma, pusieron en peligro al Estado (4). Una forma de combatir situaciones críticas fue la creación, para los plebeyos, las asociaciones con base en la división del trabajo (zapateros tintoreros, carpinteros, músicos, sastres, herreros, etc.), reuniones permitidas en un principio por los monarcas. Los "Collegia Opfficum vel artificium" contaban con una organización más clara y funcionaba entre ellos un fondo de seguro mutual a la manera apuntada anteriormente, pero no se limitaron a ayudarse mutuamente en sus desgracias, sino que se extendieron además a la adoración de sus dioses comunes y a producir sus artículos, un despunte del taller y de los gremios de la Edad Media. En el proceso de fusión e igualamiento de patricios y plebeyos en que se debate la historia romana los Collegio cobraron inusitada importancia. Julio César percibe la amenaza del descontento popular, la fuerza que representan los trabajadores unidos y prohíbe esas asociaciones temeroso de que el "panem et circenses" se derrumbaran,

4) Cfr. Foigne, Derecho Romano; Eugene Pettit: Derecho Romano. Gettel R. op. cit.

como efectivamente se derrumban, porque el ansia de seguridad lleva alas de esa libertad que es sustancial al hombre. Augusto y Marco Antonio permiten finalmente las asociaciones (5).

El portentoso derecho romano, desde la Ley de las XII Tablas hasta las Constituciones de Justiniano, preceptos que son raíz técnica de la legislación actual, tienen normas que regulan el fenómeno difuso de la seguridad social. Por ejemplo, la Ley Frumentaria de Cayo Graco que permitía la compra de trigo para repartir a bajo precio entre la plebe.

En la era Cristiana, Jesús hace del amor una doctrina que explica la causa, la esencia y los fines de la vida. Ninguna seguridad existe en el odio y la desconfianza y en qué seguridad o tranquilidad viviría el género humano sin paz? Bienaventurados los ricos en mansedumbre y los ricos en amor, haya pan para todos, tengamos conocimiento y dominio de nosotros mismos; la solidaridad humana, como virtud, la igualdad como norma, etc., todo esto son más predicaciones, verdaderos tesoros del ser humano que debemos aprender a conocer a manejar, y a practicar de manera auténtica.

El Cristianismo ejercería una poderosa influencia en el mundo; por de pronto su generalización haría desaparecer casi todas las asociaciones romanas de tipo pagano, dándoles ahora un carácter religioso. La cofradía es de inspiración típicamente cristiana. Woltzing estima que las diaconadas", en los albores de la nueva religión son el primero de los testimonios de las sociedades de socorro mutuo en la historia (6). En realidad estas asociaciones estaban fundadas para la práctica de la caridad. En ellas nos encontramos frente a una nueva moral trascendente, religiosa, que impulsa a la solidaridad humana, que obliga a dar alimento y enterrar a los pobres, a proteger a los indigentes y huérfanos y a prestar auxilio a los ancianos.

La invasión de los bárbaros destruye el Imperio Romano; desintegrado éste, se instaura el fragmentado régimen feudal. En él encontramos una versión de la antigua clientela, pero en ver-

5) Cfr. Derecho Romano, Eugene Pettit y también el de Raymond Gettel. Véase, además, el ameno relato de Fustel de Coulognes en "La Ciudad Antigua"; así mismo, el de Bulwerd Lytton en "Los Últimos Días de Pompeya".

6) Woltzing. "Etudes historiques sur les corporations professionnelles chez les Romains depuis ses origines jusqu'à la chute de l'empire de L'occident". Tomo I. pág. 319.

sión diferente que debió afectar la dignidad humana. El núcleo social deja de estar en la familia para trasladarse a la ciudad o villa que circunda o mejor, que se apiña en torno al castillo feudal y que es fomento de nuevas angustias, reclamos y transformaciones. Juridicamente rige el sistema de los estatutos, meros atenuantes de la veleidat de los señores de horca y cuchillo. La seguridad, en esta época, avanzaría en el lomo de la caridad y la beneficencia.

En plena edad media los siervos y villanos encontraban en su propia condición de servidumbre la más segura asistencia contra la miseria. Sus señores cuidaban de su mantenimiento y su salud, más con vista al rendimiento en el trabajo que por razones de altruismo. Por eso, en el feudalismo, el siervo encuentra una cierta seguridad social basada en su propia condición, al menos en cuanto a la asistencia más elemental. Solamente una hambre general o una guerra podrían perturbarlas, pero en la misma forma que a los restantes ciudadanos, igual que a señores y a cortesanos. (7)

La insuficiencia del feudo para abastecer una mayor variedad de necesidades, así como el comercio y los viajes, hacen cobrar nueva fuerza a un gran número de ciudades romanas que habían sobrevivido, al mismo tiempo que otras nuevas hacen su aparición; la ciudad fortalece alrededor del castillo o de la casa fuerte del señor. Se agrupan las habitaciones de los burgueses, nace el burgo y se construye con ayuda de sus pobladores la muralla común. En el burgo se manufacturan los productos que antaño se elaboraron en las casas o en la corte. Desaparece el taller señorial y aparece la ciudad comercial.

En estas ciudades, muy particularmente las de origen germánico, aparecen las "goldas", asociaciones de defensa y asistencia. Las comidas en común, con participación de los pobres, típicas de una fraternidad, la asistencia mutua en caso de enfermedades y en los entierros la solidaridad defensiva de los cofrades ante opresiones o insultos infringidos a uno de ellos, son las normas típicas a las que se ajusta este tipo de sociedades. Estas organizaciones se extendieron por Alemania, Dinamarca e Inglaterra primeramente, después por toda Europa. Datan sus más antiguos Estatutos que se han conservado, del siglo XI, aunque

7) Vid. P. Leñero. pág. 62.

la existencia de las gildas seguramente es anterior. Entre las más famosas pueden mencionarse las de Exeter y Cambridge.

Entre tanto la América precolombina, inca, maya, o azteca, vive en la ayuda mutua fundamentalmente basada en el cultivo de la tierra y en la cooperación comunal, así institucional como en las parcelas, de los que por invalidez, vejez o muerte dejaban de laborar. Existen almacenes para las necesidades del Imperio, otros edificios destinados a enfermos e inválidos, especialmente los de guerra, sostenidos por el Emperador, y más adelante se le vantán "pósitos", lugares donde se acumula el grano para las épocas de escasez o para suministrar a los indígenas subsistencias y vestidos "a precios moderados", y también para evitar acaparamientos (8)

En el antiguo continente la beneficencia se encuentra en manos de particulares limitada por ello a las posibilidades y generosidad de los mismos. Para entonces la Iglesia, como organización, había de aportar otra contribución al desenvolvimiento de la seguridad social: el acercamiento de la beneficencia a su forma institucional. La beneficencia es ahora una organización abierta a los demás, sin el requisito de la membresía propia de una sociedad mutuaría. La beneficencia en la Iglesia requiere de una administración, ejercida por el Obispo en su Diócesis. La Iglesia local cuenta con un patrimonio propio, constituido por las colectas de los fieles, las rentas, los legados y herencias que a la misma donaban los fieles. El Obispo debe vigilar todos los institutos de su jurisdicción revisando el manejo de sus fondos, sus aplicaciones, impulsando el cumplimiento de los legados, cuidando en fin de la aplicación y gasto de las obras "piam causam". Como administradores, tienen derechos y obligaciones y se les exigen cuentas. El propio derecho elaborado por la Iglesia, el canónico, ofrece ya un desarrollo claro y delimitado del concepto espiritual y trascendente de la institución.

Para esta época se esboza ya una intervención del Estado en la beneficencia. El Emperador Carlos V, a mediados del siglo XVI, regula la limosna y la "sopa boba" de los conventos, monasterios y hospitales; las leyes de Indias fijan sistemas de previsión y ayuda social; los montepíos y otras instituciones de

8) Juan Bernaldo de Quiroz: "Formación, Concepto y Naturaleza de la Seguridad Social". Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM México, 1964, Pág. 90 y sigs.

beneficio popular se desparraman por las Colonias. En 1526 es publicado el Tratado de Juan Luis Vives "De Subventionem Pauperum", dirigido a los cónsules del Senado de Brujas, ciudad adoptiva del autor, en donde expone un plan de asistencia orgánica para proteger al desamparado. Inspirado en profundos principios religiosos, Juan de Mariana expone verdaderos programas de previsión social en su obra "De Rege et Regis Institutione", publicación que por motivos políticos le valió la reclusión temporal en un convento.

De esta época es quizá en Inglaterra donde podemos encontrar más documentos reglamentarios de las materias de seguridad social. En 1349 el Rey Eduardo III dicta el "Estatuto de los Trabajadores del Campo" que prohíbe dar limosnas para obligar a que los hombres trabajen. El maestro De la Cueva, sin embargo, repara en los fines políticos de las medidas adoptadas, pues parecen encubrir en realidad la acción del Estado para impedir el alza de salarios originada a resultas de la peste negra que asoló a Europa. (9) La Ley inglesa de 1536 prohíbe también dar limosna a los pobres y crea cajas en cada comunidad de las que debían sostenerse pobres e inválidos del lugar con recaudación voluntaria, donación aleatoria que, al faltarle la promesa de la salvación del alma con motivo de la reforma religiosa, perdió todo su interés y cuantía, y aunque por la Ley del Trabajo de 1563 y otra Ley (la de 1572) expedidas ambas por la Reina Isabel, la recaudación para la asistencia social fue convertida en impuesto, el sistema falló. En 1576 otra ordenanza inglesa dispuso que toda persona apta para el trabajo que se negara a trabajar sería internada en las casas de corrección.

En 1598 se promulga en Inglaterra la Elizabethian Poor Law, que pretende solucionar el problema de los indigentes mediante una sistematización de su atención y para ello principia por clasificarlos en: 1) Los robustos sin empleo, 2) los inválidos y 3) los niños (en palabras de seguridad social: desempleo, invalidez y minoridad). Para los de la primera clase las comunidades debían mantenerlos en instituciones (almshouses), semejantes a los hospitales medioevales. Con respecto a los niños la ley requirió que, si había parientes capaces de sostenerlos, lo hiciesen ;para cuando no había tales parientes la ley estableció

9) Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. Méx. 1966. pág. 4.

el aprendizaje. Para los gastos de este programa había de recaudarse un impuesto local; pero en el caso de que una comunidad tuviese muchos pobres y pocos recursos, otras comunidades debían ayudarla (*rete in aid*) (10).

Pocos años después, en 1601, se dictó la Ley de Residencia que prohibía a los pobres su traslado de una Parroquia a otra distinta a la de su residencia porque, dice la ley, los transforma en maleantes y vagabundos e implica erogaciones injustificadas para las parroquias.

El conjunto de estas medidas se conoce en Inglaterra como Legislación de los Pobres (*Poor Law*). Ella significa un importante acercamiento a la seguridad social como materia sistematizada; pero nuevamente hemos de reconocer la exactitud de los reparos que hace el maestro De la Cueva en cuanto a los fines políticos que había en el fondo de tales reglamentaciones. En efecto, si por la *Poor Law* se arraiga a los hombres pobres so pretexto de evitar que se transformen en maleantes y vagabundos e impedir las erogaciones injustificadas a las parroquias, en realidad se está abriendo un camino hacia la esclavitud en manos de los mercantilistas dueños de los elementos de la producción. Una mano de obra cada vez más abundante, sin calificar, cada vez más necesitada por la elevación de los precios; un aumento periódico de la familia frente a un desnivel numérico de los centros de empleo, forman una población que, a pesar de los incrementos del salario previstos en la Ley del Trabajo de la Reina Isabel, aumenta su pobreza y la miseria. Pero emigrar en busca de empleo era ponerse prácticamente al margen de la ley. "Obviamente, dice Queen Stuart, tales leyes no aumentaban mucho la seguridad de la gente humilde, sino de la gente acaudalada". Habrían de pasar 200 años para que los trabajadores ingleses lograsen la derogación de la Ley de los Pobres.

Volvamos los ojos a nuestro país situándonos en épocas similares: eran los tiempos coloniales, en los que parecía que florecían los gremios heredados de la Edad Media; pero nuestro régimen gremial no era auténtico, de tal manera que en él no podríamos en realidad encontrar antecedentes importantes para la organización de la seguridad social, salvo en instituciones de be-

10) Queen Stuart A. "La Evolución de la Seguridad Social, principalmente en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica. UNAM. Méx. 1964. Pág. 107.

neficencia y caridad fundadas y administradas por religiosos. Si acaso debe mencionarse la ordenanza del 5 de junio de 1783 en la que se disponía que las fraternidades y gremios debían transformarse en cajas de socorros y aprovisionamientos de materias primas para las artes y oficios (11).

A la sazón, en el viejo continente los compañeros, grado intermedio de las corporaciones, rompen su claustro económico primeramente integrado con fraternidades que sesionan a hurtadillas debido a la desconfianza con que las ve el Estado. Empiezan por reunirse con fines religiosos, mas pronto aparecen sus fines mutualistas. Fundan cajas de ahorro para prevenir enfermedades o desempleo y, finalmente, en una lucha abierta con los maestros, monopolistas de la producción, y a veces contra otros gremios, cuando la fábrica hace su aparición, devienen en verdaderos sindicatos. Exigen entonces mejores condiciones de trabajo, mejores salarios; se valen de la huelga (destinan un fondo de cuotas para sostenerla) y del boycott; se va haciendo palpable la insuficiencia de las leyes civiles para regular todas las implicaciones de este nuevo tipo de vida.

Esta etapa de la historia se cierra con un acontecimiento de marcada importancia para nuestro estudio. La aleatoria aventura de la navegación es estudiada por expertos y una compañía, Lloyd's of London, crea fama y riqueza calculando las posibilidades de que una nave llegue a su destino basándose en las estadísticas de los viajes. El estudio se realiza despojándose de todo aliento fraternal y se hace atractivo en sí mismo, como negocio; concentra provisiones de dinero por concepto de *primas*, cubre *siniestros* especificados en las *pólizas* y empieza la matemática a transformar lo azaroso en previsible.

El panorama social está ahora rodeado de una atmósfera cargada de amenazas desconocidas hasta entonces. El sistema de producción es ya, en definitiva, el de fábrica, o sea en forma masiva; aparecen prodigiosas invenciones, las fuerzas motrices adquieren un poder increíble, maquinarias que se entojan de fantasía y que empequeñecen la fuerza del artesano, pero que provocan terribles accidentes industriales hacen su aparición enrare-

11) Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. pág. 237

ciendo de paso el aire hasta entonces limpio y puro de las ciudades. El campo se despuebla y los campesinos, aglomerados en ciudades inclementes, agudizan la escasez e insanidad de las viviendas. La seguridad de los hombres, hasta el momento acogida al auxilio mutuo, a la caridad, a la asistencia personal, no encuentra lugar para ella en esos medios. La situación exige un nuevo acomodamiento social, la seguridad ha de proyectarse sobre bases nuevas y con perspectivas diferentes.

ANTECEDENTES PROXIMOS

La caridad, la beneficencia, la mutualidad, sistemas de ayuda y de beneficio social, son hasta ahora organizadas y manejadas por los particulares, y es natural que tales formas nazcan primero entre los hombres y posteriormente bajo figuras institucionales y reglamentaciones públicas; pues repugna a la conciencia del hombre ser indiferente al dolor del prójimo. Sin embargo, la Seguridad Social es función propia del Estado, puesto que es un derecho de la sociedad.

La acción de los particulares organizados con fines altruistas va cediendo lugar a una acción de carácter público: la acción del Estado. Por otra parte, los nuevos sistemas y máquinas para la producción, el auge del comercio que cuenta ahora con mejores medios de comunicación, un consumo más variado y mayor de productos, ofrecen un panorama particularmente nuevo en las relaciones obrero-patronales. Los patrones burgueses, de buen grado o por fuerza, van haciendo concesiones a sus trabajadores: adiestramiento de operarios, advertencia de los peligros de las máquinas, condiciones físicas adecuadas en el centro de trabajo, regulación de horarios y descansos, mayor tiempo libre, prevención de enfermedades, accidentes y muerte; contratación colectiva, habitaciones, salario remunerador, atención a las mujeres y menores que trabajan, consecuentemente la maternidad, etc. etc. Es la previsión social del trabajo circunscrita todavía al centro de labor y a las relaciones dentro del mismo.

Andando el tiempo estas actividades se irán disciplinando en Trabajo Social, Higiene y Seguridad del Trabajo, Seguros Sociales, Servicio de Empleo, Jubilaciones y Pensiones, a todos los cuales se extiende la noción de seguridad social.

No es extraño que el aseguramiento social como manifestación natural de convivencia humana, aparezca en forma más clara y sistematizada en las zonas de mayor actividad social y en donde los riesgos sean más palpables e inquietantes, como en la industrial, donde la aglomeración de gentes y los accidentes a que están expuestos acentúan la función asegurativa, tan así que se llega a creer que la seguridad social es adventicia del trabajo y ciertamente al trabajo debe sus más caros avances; pero la plenitud de su significación es mucho más amplia y abarca de hecho todas las formas de convivencia humana.

Francia, como Roma, teme a las asociaciones. Turgot en 1776 y Chapelier en 1791 las prohíben brutalmente en los límites de la revolución humana de 1799.

Para entonces el Código Civil napoleónico de 1805 hace ley la igualdad aparente de los desiguales, la igualdad de la justicia conmutativa. Acorde con ello, en las relaciones laborales las presunciones jurídicas favorecen al patrón.

Alemania

La obligatoriedad del aseguramiento despunta en Alemania, franca partidaria del intervencionismo de Estado, a la manera de un corrector del individualismo, pero aún en contra de las asociaciones.

Podemos decir que la legislación propia para la seguridad social nace con la llamada "política social" que el socialismo y la acción del Estado hicieron nacer en Alemania.

Una ley prusiana en 1764, reglamentando los gremios, impuso a los patrones la obligación de cooperar al cuidado de los trabajadores enfermos cuando no había fondos disponibles en la caja de los gremios. Otras leyes de la misma nación obligan a los trabajadores a cubrir ciertas cuotas a cambio de la obligación del patrón de atender a lastimados y enfermos por un período de 4 a 8 semanas; previenen la atención médica de los marinos hasta su retorno al puerto de zarpada; previenen la obligación del capitán o naviero de pagar a la viuda de un marino muerto en la travesía una indemnización equivalente a cuatro meses de salario. También en Prusia, en 1838, una ley obliga a las empresas ferrocarrileras a indemnizar a las personas víctimas de un accidente, a menos que se probase que el accidente había ocurrido por negligencia de la víctima o por acto externo inevitable, principio por demás importante para el derecho de la seguridad social (y para el derecho del trabajo): la presunción favorece al afiliado y la prueba recae sobre el empresario (12).

Los autores coinciden en señalar que el más importante avance socio-asegurativo de la época se encuentra en la Ley prusiana de 1854, incorporada al Código Minero de 1865. Esta

12) M. de la Cueva, op. cit. pág. 185.

reglamentación hizo el seguro obligatorio para todos los trabajadores de las minas, de extracción de metales, de salinas y de actividades similares. Obliga a los patrones a pagar, una cuota igual a la de los trabajadores, establece prestaciones tales como atención médica en caso de enfermedad o accidente (prestación en servicio o en especie), pensión vitalicia al incapacitado o a la viuda, salvo que contrajera nuevas nupcias, y subsidia el sustento y educación de sus hijos menores de catorce años.

Bajo las corrientes de intervencionismo y socialismo en que se ve envuelta Alemania no es extraño que, avanzando por delante de un cruel liberalismo individualista, se reconozca que la sociedad y el Estado no son indiferentes a las luchas sociales y a las miserias de una clase. ¿no es la sociedad la que se beneficia de los satisfactores y de la riqueza creados por el trabajo?, justa es, pues, la concurrencia de trabajadores, patrones y Estado en la distribución de los beneficios y de las cargas.

El movimiento obrero social-demócrata amenaza la paz interna de Alemania. Bismarck, en una ley dictada en 1876, prohíbe las asociaciones, ya que ellas pretenden transformar el orden político y social (13). En compensación, el 17 de noviembre de 1881, Guillermo I anuncia al Parlamento la creación del Seguro Social, instaurado progresivamente: en 1883 atiende enfermedades y maternidad; en 1884 los accidentes de trabajo; en 1889 la vejez y la invalidez; en 1911 se recopilan las disposiciones en el Código Federal de Seguros Sociales.

Todavía en Alemania, en 1911, la protección se extiende hasta el seguro de empleados y de supervivencia; en 1923 se promulga la Ley del Seguro Social de los mineros y, con base en la Constitución de Weimar, la Ley del Seguro Social contra el paro forzoso en 1927.

OTROS PAISES

Otros países del mundo hacen también aportaciones al panorama de la seguridad social. Austria y Australia siguen al modelo alemán, es decir, se instauran y extienden las reglamentaciones sobre la materia a partir del trabajo industrial. En Inglaterra y sus colonias toma cuerpo a partir de la experiencia asistencial.

13) M de la Cueva, op. cit. pág. 186.

En Francia, el fuerte predominio de la libertad económica obstaculizó el desarrollo de la legislación del trabajo. Hasta 1813 se lograba la prohibición del trabajo de los niños en las minas, y en 1841 pudieron los franceses contar con la primera ley reguladora del trabajo. En 1905 se expiden reglamentaciones sobre la invalidez, vejez y supervivencia, en 1906 sobre los accidentes del trabajo.

Suiza es digna de notarse en su Ley Federal de 25 de junio de 1881 sobre responsabilidad civil de los fabricantes, "El fabricante es responsable, aún en el caso de que no haya faltado por su parte, del daño causado a un empleado o a un obrero muerto o herido en la fábrica, a no ser que se pruebe la fuerza mayor o la propia falta de la víctima". Adviértase que predomina aquí la idea de seguridad más que la de responsabilidad; no se trata de buscar quién tuvo la culpa, sino de garantizar al individuo la reparación del daño ante la ausencia de medios propios.

En Dinamarca encontramos un antecedente concreto de seguridad social dirigida hacia la vejez. Este país establece sistemas estatales de ayuda gratuita a los trabajadores que rebasan los 60 años y carecen de recursos. O sea que el Estado, representante de la sociedad y sostenida por la ciudadanía, suple las carencias de quien ya está imposibilitado para producir.

Estados Unidos de Norteamérica.

En los Estados Unidos de Norteamérica la actividad industrial se desarrolló con especial rapidez e intensidad; la Seguridad Social, en consecuencia, tuvo también un desenvolvimiento acelerado acompañado de una gran visión pragmática, muy propia del pueblo estadounidense.

Con la creación de los Trade Unions, por el año de 1905, se establecieron las primeras pensiones para las personas que, por su avanzada edad, no estuvieran en condiciones de poder trabajar. A partir de entonces podemos sintetizar en tres etapas la historia de la Seguridad Social en este país: Una primera, bajo la doctrina del derecho común, en donde el trabajador por conocer el trabajo, voluntariamente se ha expuesto al riesgo (assumption of risk), a menos que demuestre que no contribuyó al riesgo por su propia negligencia (contributory negligence), o bien que el mismo obrero demuestre que ningún otro había contribuido al

accidente (fellow servant doctrine). Una segunda época, de transición, en la cual se deja acción legislativa a los Estados. (employers liability laws) para responsabilizar en ciertos casos al patrón, o establecer la obligación llana para éste de pagar sin juicio ni fallo judicial ciertas indemnizaciones especificadas (workmen's compensation laws). En la tercera época se entera de lleno al aseguramiento social comenzando por los riesgos de industria (industrial accident insurance), en donde los patrones están obligados a cubrir cuotas al Estado o a una empresa aseguradora aprobada por el Estado. Posteriormente la cobertura del aseguramiento a cargo del Estado se extiende al desempleo y a la pobreza en la vejez, riesgos importantes especialmente durante el gran receso económico de los años treinta. (14)

Es así como, de acuerdo con esta clasificación, podemos observar que en 1911 algunos Estados de la Unión Norteamericana legislaron sobre la reparación a que tenían derecho los trabajadores en caso de accidente y fijaron el principio de que cada patrón debía correr su propio riesgo, pero dejaban a su vez en entera libertad a las empresas para que tomaran las medidas pertinentes para evitar los accidentes de trabajo y cubrir la reparación del daño que hubiera sufrido el trabajador accidentado. Ya en 1913 se hicieron varios ensayos de sistemas de protegibilidad en las principales empresas del país con el objeto de aumentar la capacidad productora del obrero y, a partir de 1916, la "United States Employees Compensation Commission" vigila y supervisa si la protección es adecuada y si la reparación concedida es proporcional al daño causado.

En realidad la primera ley de Seguridad Social en los Estados Unidos de Norteamérica fue la de 14 de agosto de 1935 (Social Security Act) expedida por el Presidente Roosevelt, cuyo campo de aplicación se extendía a todos los trabajadores de la industria y el comercio. Es por medio de esta ley que los EUA iniciaron una política de aseguramiento contra los paros, la vejez, la ayuda a la infancia y la protección a las madres y a los ciegos. Coordinadas con la Federación, la operación del "employment compensation" (seguro contra el desempleo y el subempleo) y a la Federación directamente el "old age and survivors Insurance"

14) Queen Stuart A. "La Evolución de la Seguridad Social Principalmente en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica". Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M. México, 1964 Pág. 107

(seguros contra la pobreza en la vejez, la viudez y la orfandad) ambos financiados con impuestos específicos. Estos seguros coexisten con algunos seguros cooperativos y seguros gubernamentales voluntarios que aún subsisten.

Es de notarse que según reciente estadística la iniciativa privada cubre aún un sector más amplio que la pública, hecho que demuestra un grado de civilización y responsabilidad de los habitantes del país. La sociedad se protege a sí misma sin esperar a que la acción del Estado la supla con lo cual logra una eficiencia y una responsabilidad fácilmente controlables. Sin embargo, para los efectos de seguridad social, es importante saber que casi la totalidad de la población se encuentra asegurada de alguna manera, y apenas quedan fuera de ese aseguramiento algunos grupos pequeños de trabajadores domésticos, médicos y trabajadores del campo.

Iberoamérica

En Iberoamérica, pasado el letargo colonialista a partir de 1911 y hasta 1934, se observa una gran actividad en materia de seguridad social. Así, en Perú, se observa una gran actividad en materia de seguridad y ya en 1911 encontramos las Leyes de Accidentes del Trabajo. Otros antecedentes sobre este tema, aunque un poco imprecisos, los encontramos en Argentina (1915) y en Chile (1916). En 1919 Uruguay establece el primer seguro de vejez e invalidez creando una Caja para un Fondo de Jubilaciones para Trabajadores, aunque tal seguro fue voluntario. En realidad el paso decisivo lo da Chile al implantar, en 1924, el Seguro Obligatorio de Enfermedades, Maternidad y Vejez, Invalidez y Muerte. A esta legislación corresponde el honor de ser la primera con esas características en el Continente Americano.

Posteriormente, impulsadas por la labor de la O.I.T., se expide una abundante serie de leyes especiales (Paraguay 1927, Nicaragua 1931, República Dominicana 1932, Cuba 1933, etc.)

Desarrollo Internacional

La seguridad social, como toda materia de contenido humano, es naturalmente internacional. El Impulso de esta índole lo proporcionó un acontecimiento infausto desde muchos puntos de

vista: la guerra mundial de 1914, la cual, con las miserias que trae consigo, contribuye a la expansión del Seguro Social Obligatorio.

En 1919 se firma el Tratado de Paz en Versalles y nace con él la Sociedad de las Naciones y, como organismo filial y permanente, la Organización Internacional del Trabajo. La seguridad social no tarda en aparecer dentro de este organismo: en 1925 celebra la O.I.T. su conferencia de Ginebra en donde se ocupan los delegados y comisiones principalmente en el tema de accidente y enfermedad profesional. En esta reunión se llega a la aprobación de un Convenio General que tuvo honda repercusión en todos los países.

En el año de 1927, bajo los auspicios de la O.I.T., se funda un organismo denominado "Conferencia Internacional de Mutualidad y de los Seguros Sociales", institución que en 1947 acordó, en su asamblea celebrada en Ginebra, cambiar su denominación a "Asociación Internacional de Seguridad Social" y como finalidades se autoseñaló la orientación de una política concreta hacia el logro de los principios asentados en las recomendaciones de la asamblea de la O.I.T., celebrada en Filadelfia.

En 1930 la O.I.T., en su convención, se ocupa de la generalización del seguro por enfermedad y del perfeccionamiento del seguro de accidentes del trabajo. En 1933 y 1935 la O.I.T., trata los temas del seguro de Vejez, invalidez y Muerte.

Para entonces el continente americano, inquieto por el problema de la Seguridad Social, obtiene de la O.I.T. que celebre su I Conferencia Regional del Trabajo de los Estados Americanos en Chile durante el mes de enero de 1936. A esta conferencia asistieron 53 delegados de 20 naciones. El tema de la seguridad social ocupó especial consideración. De esta reunión nace el Comité Interamericano de Seguridad Social, organización de carácter permanente que celebra su segunda reunión en La Habana en el año de 1939. Este mismo Comité es el que sesiona en la ciudad de México en el año de 1945.

En el año de 1941 Winston Churchill y Teodoro Roosevelt, a bordo del Yate Augusta, suscriben un tratado internacional de singular importancia que fue denominado "Carta del Atlántico". En el punto V de los ocho de que constaba este documento se declara que "es primordial deseo de las naciones lograr en el campo de la economía la colaboración más estrecha entre todas

las naciones con el fin de conseguir para todas mejoras en las normas de trabajo, prosperidad económica y *seguridad social*".

Aunque esto no fue sino una simple declaración de loable pretensión moral, significó después un compromiso jurídico y, sobre todo, fue el espaldarazo internacional de la seguridad social que, a partir de la Carta del Atlántico, adquiere rápidamente una extensión insospechada, se convierte en el objetivo concreto y terminante de las organizaciones internacionales de carácter social hasta el extremo de que alguna de ellas cambia su nombre para adoptar una denominación en la que se contiene textualmente las palabras "Seguridad Social". En los recintos nacionales la conciencia de este tema es tal que prácticamente es imposible encontrar un país medianamente desarrollado que entre sus planes, proyectos o realizaciones de política social no se dedique con arduo empeño al logro de la seguridad social.

Por ese entonces en Inglaterra la seguridad social recibe una aportación que le proporcionará un carácter definitivamente sistemático y técnico y, más que todo, una primera definición pública de su campo de aplicación. En esa nación, en el año de 1941, la comisión presidida por Sir William Beveridge fue encargada por el gobierno británico para estudiar los seguros sociales existentes y elaborar las recomendaciones para las reformas que se considerasen adecuadas. Apenas empezó a funcionar la comisión, Beveridge asumió la responsabilidad íntegra de tales estudios y, con su sola firma, elevó al gobierno inglés, ya en el año de 1942, el "Informe sobre Seguridad Social y Servicios Conexos" que revolucionó los fundamentos de la seguridad social, proponiendo su proyecto una reorganización general dentro de la cual fuere posible una política de seguridad social capaz de distribuir los ingresos de la Nación en tal forma que se pudiera atender, en primer término, las necesidades más apremiantes del individuo y, desde luego, proporcionar a cada persona lo necesario para llevar una vida que corresponda a la dignidad de la persona humana.

Cuatro son los elementos básicos y mínimos que deben fundamentar esta seguridad social:

1.—Debe proporcionarse a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesarias para desempeñar un trabajo socialmente útil.

2.—Debe darse una oportunidad razonable para ejecutar un trabajo productivo para cada individuo en lugar de la desocupación, pues la preparación debe ir acompañada de la posibilidad de un empleo, bajo riesgo de desperdiciar su utilidad productiva.

3.—El tercer puntal es la salubridad y organización técnica del trabajo, con el fin de evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser humano.

4.—Finalmente, el cuarto elemento consiste en contar con la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para estar cubierto de la indigencia cuando por cualquiera razón no se pueda trabajar. (15)

Desde el punto de vista de la organización asegurativa podemos afirmar con Minagano y San Martín que los principios sustanciales del Plan Beveridge pueden reducirse a la universalización de la protegibilidad por el seguro y a la identidad de cuotas y prestaciones. Por otra parte, sin duda uno de los principales méritos del Plan Beveridge fue el transformar el Seguro Social en una verdadera Seguridad Social al proteger a todos los súbditos ingleses, sin distinción de sexo, capacidad económica, edad o religión.

La Seguridad Social aparece recibida ya ampliamente en el ámbito internacional cuando la Asociación Internacional de la Seguridad Social se reúne con regularidad en diferentes ciudades (Nueva Delhi, Estambul, Montevideo, etc.)

Un hecho trascendental para la Seguridad Social ocurre en la conferencia de la O.I.T., reunida en Filadelfia en mayo de 1944. En esa reunión se acordaron tres amplias recomendaciones acerca de la Seguridad Social.

1.—Una recomendación sobre seguridad de medios económicos contra todos aquellos infortunios y necesidades que alteran el desenvolvimiento de la persona.

2.—Una segunda recomendación sobre el servicio médico obligatorio para toda la población.

3.—Y una tercera, complementaria, sobre la asistencia social a niños y ancianos.

15) Mario de la Cueva, op. cit. Tomo II p. 13.

En la "Carta de las Naciones Unidas" expedida en San Francisco en 1945, documento que dió vida al organismo internacional que hasta ahora ha sido el más duradero y eficaz de los constituidos, se creó un Consejo Económico Social con el propósito de ser el organismo supremo de la seguridad Social. En esta asamblea general de San Francisco se incluye, en el capítulo sobre la Declaración de los Derechos del Hombre, una afirmación especialmente importante para los objetivos de este opúsculo, ya que confirma que los principios que rigen a la Seguridad Social tienen el rango constitucional; dice la declaración de la O.N.U.: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social".

Finalmente deseamos transcribir el siguiente párrafo de la "Carta de Organización de los Estados Americanos", aprobada en la conferencia celebrada en Bogotá, en 1948: "... el sentido genuino de solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre", y más adelante dice "La justicia y seguridad sociales son base de una paz duradera" (Art. 5to.) y que "Todos los seres humanos, sin distinción de raza, nacionalidad, sexo, credo o condición social, tienen derecho a alcanzar un bienestar material y un desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica" (art. 10mo.) y además que "Toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales de acuerdo con sus posibilidades y en sus circunstancias" (art. 35). Finalmente en la "Carta Internacional Americana de Garantías Sociales", adoptada en la misma reunión, se establece, como uno de los deberes del Estado: "Proveer en beneficio de los trabajadores medidas de previsión y seguridad sociales".

En resumen, y para compendiar el panorama de las organizaciones internacionales de mayor relevancia que se ocupan de la seguridad social podemos mencionar:

1.—La Organización de los Estados Americanos, cuya política de seguridad social queda vinculada al Consejo Interamericano Económico y Social, organismo nacido de la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá el 30 de Abril de 1948.

2.—La Organización Internacional del Trabajo, indudablemente el organismo internacional especializado que encarna, de manera oficial, la política internacional de la Seguridad Social desde hace más de 30 años.

3.—La Asociación Internacional de Seguridad Social que, como ya se ha mencionado, nació en el año de 1927 bajo los auspicios de la O.I.T. con el nombre de Conferencia Internacional de Mutualidad y Seguridad Social (CIMASS) y que se ocupó en un principio concretamente del seguro de enfermedad y, posteriormente en 1936, en Praga, amplió sus objetivos al seguro de vejez, invalidez y muerte. Después de la Segunda Guerra Mundial reanudó sus sesiones y en la VIII Conferencia, celebrada en Ginebra en 1947, acordó adoptar los postulados de la O.I.T., expedidos en 1943 en Filadelfia al mismo tiempo que cambió su denominación llamándose desde entonces Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). Actualmente el objetivo general de esta organización es el coordinar internacionalmente las actividades y acuerdos sobre Seguridad Social e intensificar los esfuerzos por las extensiones, defensas y perfeccionamiento técnico y administrativo de la Seguridad Social, principalmente mediante la organización de reuniones internacionales periódicas de sus miembros y el intercambio de informaciones y la confrontación de las experiencias referentes a las actividades de los mismos.

4.—El Comité Interamericano Permanente de la Seguridad Social, organismo nacido en la primera Conferencia Regional del Trabajo de los Estados Americanos, celebrada en Santiago de Chile durante el mes de enero de 1936. Este organismo tiene los mismos objetivos que la Asociación Internacional de Seguridad Social, contemplados desde el punto de vista regional que abarcan los Estados Americanos. Tiene su sede permanente en la Ciudad de México, donde cuenta con magníficas instalaciones para la celebración de reuniones, conferencias y diversos cursos de enseñanza y difusión de estas materias .

CAPITULO II
LA SEGURIDAD SOCIAL (Continuación)

Naturaleza jurídica de la Seguridad Social

a) Sobre la juricidad de la Seguridad Social:

Hecho indubitable es que el orden exige colaboración y que ese orden está encomendado al derecho. También se admite que la firmeza es indispensable al orden, y este colectivo saber a que atenerse sólo lo puede asegurar el derecho. Se sabe igualmente que la coordinación de voluntades y de intereses a todo el mundo le parece justa cuando ha satisfecho el propio interés. Pero ¿cómo sabe el hombre hasta dónde llega su propio interés? Antes que otra cosa, el hombre ha sido hombre. ¿De qué interés hablaría si la sociedad a la que vino no le hubiera dado la oportunidad de vivir? La sociedad es la condición en la que se desenvuelve su vida. La noción de lo justo no se debe concentrar en él mismo ni concentrarse en la humanidad enfrentándolo a ella, como punto antagónico de sí mismo. La noción de lo justo aspira a conjugar esos extremos de su vida. Después de todos los siglos de historia, el hombre sigue aspirando a esa justicia que armonice el bien de todos, a una justicia social, de sí mismo y de la sociedad. Una fórmula hizo creer en algún tiempo que lo justo era dar a cada quien lo suyo —*suum cuique tribuere*— y que esto era tan fácil como decir: "tanto hiciste, tanto doy". Sin embargo, estas fórmulas no han resuelto el problema del hombre. Se sigue buscando el modo de equilibrar, de mejorar los términos de su vida social.

Es frecuente oír hablar ahora de la socialización de esto y de lo otro; también se dice de la socialización del derecho. El hombre ha descubierto sus posibilidades de desarrollo asociativo, la realización de su naturaleza y de sus aspiraciones con y por medio de la comunidad. El derecho asume ahora, más que nunca, la vocación de encontrar lo justo social, el justo medio entre individuos y colectividad.

La justicia social y el bien común justifican plenamente un sistema coherente de garantía en torno a las contingencias. Ese derecho de garantía inherente al hombre no puede quedar fuera del orden jurídico. La Seguridad, como fenómeno jurídico, es una de los derechos fundamentales de los hombres, imprescindibles de su personalidad.

b) Ubicación de la Seguridad Social en el Derecho:

En cuanto intentemos ubicar a la Seguridad Social entre

las clasificaciones del Derecho, habremos de tocar un problema de innegable actualidad y profundo interés; habremos de hurgar, quizás de sacudir y acabar reajustando una vez más la tradicional división del Derecho en Público y Privado.

A pesar de que tal división bipartita parece superada ante el alud de críticas a tal clasificación, críticas certeras en su mayoría, haremos una breve referencia a los más importantes criterios de distinción, haciendo referencia a nuestra seguridad social.

El más antiguo de los criterios, original del maestro romano Ulpiano, el del interés, sostiene en resumen que es privado aquel derecho en donde el interés en juego sea el de los particulares. Se dice, en cambio, que hay interés público cuando la colectividad entera está interesada en la creación o mantenimiento de una forma de vida. La seguridad social es, dentro de este criterio, de interés público y, por ende, de derecho público.

En la doctrina de la naturaleza de las relaciones jurídicas se sostiene que son de derecho público aquellas relaciones donde hay desigualdad de los sujetos cuando entre unos y otros existe una relación de subordinación. En las relaciones del derecho privado, en cambio, se mantienen unas relaciones de igualdad. En las relaciones que crea la Seguridad Social se puede advertir que el asegurado, frente a la comunidad organizada en gobierno e instituciones tutelares de la seguridad social, asume una actitud de subordinación, compatible con la vigencia de sus derechos como sujeto del seguro.

Otra importante doctrina sostiene una diferencia entre el derecho público y el privado basándose en la naturaleza de los sujetos. El derecho público regula la estructura del Estado y demás organismos detentadores del poder público, reglamenta aquellas relaciones en que participan los sujetos con el carácter de titulares del poder público. El derecho privado, por su parte reglamenta la estructura de todos aquellos organismos sociales que no participan en el ejercicio del poder público y las relaciones en que ninguno de los sujetos interviene en su carácter de titular del poder público (1). Ahora bien, la Seguridad Social, como lo hemos mencionado ya antes, para cumplir su cometido debe

1) Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Pág. 211.

encontrarse bajo la responsabilidad y organización del Estado. Ello nos dice, sin más, que se identifica, bajo este criterio, con la noción de derecho público.

Parece, pues que mientras nos movemos dentro de la clasificación de derecho público y derecho privado, la Seguridad Social pertenece al primero; sin embargo, si queremos encontrarle una ubicación adecuada y satisfactoria, habremos de recurrir a la tercera rama del derecho, a la que nuestro ilustre maestro De la Cueva se refiere cuando afirma categóricamente que la separación entre el derecho público y el derecho privado ha dejado de constituir un dogma para la ciencia jurídica del presente siglo. Desde los finales del siglo pasado Otto von Gierke expuso que, al lado del derecho público y privado, existe una tercera rama constituida por el derecho social, la cual contempla al hombre como integrante del grupo social". (2) A partir de entonces un interminable desfile de ilustres juristas se ha preocupado por demostrar que existe un nuevo derecho, el derecho social, disciplina en la cual cabe con toda adecuación la seguridad social.

Los pueblos antiguos, como hemos visto, tuvieron acontecimientos sociales regulados por algún tipo de derecho, pero no lo conocieron como tal. El auge contradictorio del liberalismo, su función de canalizar económicamente el derecho individual, así como las transformaciones políticas que se operaron en el seno de las colectividades, facilitaron la adopción de nuevas disposiciones de carácter social: es cuando aparece el derecho social, como producto de revoluciones y guerras. Por esto anunció Duguit que el nuevo derecho nacería entre dolor y lágrimas.

El embrión del derecho social está en todos los movimientos y luchas que persiguen la reivindicación del débil frente al fuerte. Siempre que aparezca una desigualdad y se necesiten medidas niveladoras estará en juego el derecho social. La justicia que busca este derecho no es la conmutativa, sino precisamente la social; por eso no sólo en las relaciones económicas sino hasta en las familiares, cuando haya necesidad de ajustarlas equitativamente, la norma aplicable será la de derecho social. A diferencia del Estado liberal, que debía ser abstencionista, el Estado moderno interviene para hacer efectiva esa justicia social. Porque el derecho social, como enseña el profesor Gustavo Radbruch

2). Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. México. pág. 221.

ve en todo problema económico una relación tripartita, uno de cuyos términos es el interés social representado por el Estado.

El derecho social, nueva concepción del derecho positivo frente al derecho privado y al derecho público, se ha desarrollado grandiosamente por su profundo sentido humano y compensador de desigualdades. Cada día invade más campos de actividad jurídica e interviene en zonas económicas insospechadas. Es, por consiguiente, una de las tres grandes ramas en que actualmente se puede clasificar el derecho.

Pero el hecho de aceptar la existencia de tres ramas clasificadoras del derecho no significa desde luego que no sea reconocida la confluencia o existencia en cada una de ellas de elementos de las otras dos ramas. El derecho, ciencia reguladora de la conducta humana, nunca podrá contener ramas cuya clasificación pueda ser absoluta, rígida y perfecta, con elementos que determinen, de una manera automática y definitiva, cuándo un derecho es exclusivamente público, privado o social. Estamos, pues, conscientes de que el derecho forma un todo interrelacionado siempre en sus diversas materias y con una mixtificación necesaria de sus principios.

Así pues, no es de extrañar que en el derecho de la Seguridad Social encontremos elementos de derecho público con frecuencia, y de derecho privado en algunas ocasiones. Sin embargo el análisis de este derecho nos llevará sin duda a ubicarlo como un derecho social característico. Los acontecimientos que son su fuente real, los intereses que protege, los principios donde encuentra su regulación, los hallaremos siempre dentro del contenido de un derecho social. La Seguridad Social contiene por doquier aspectos que le son peculiares, diferentes todos de un clásico derecho privado o público. Así, por ejemplo:

En su legislación: Su regulación aparece en leyes y códigos separados de otras materias legisladas, sea por el volumen de sus asuntos, sea por la necesidad de un tratamiento particularizado a su naturaleza preventiva, protectora y mejoradora de la vida humana. En esas leyes aparecen reglas diversas a las de otros derechos precisamente por ese conjunto de nociones implicadas en la evolución social que le dieron existencia; por ejemplo: prescripción, límites de edad, dependencia económica en el parentesco, límites actuariales, etc.

En sus instituciones: Las categorías de los sujetos y de

los derechos y obligaciones se miran en torno a la unidad profunda del elemento aleatorio. Decir pensionista, estudiante, madre, Instituto de Seguridad Social, etc., o contingencias cubiertas, la cobertura social misma, seguro social, prestaciones etc., tienen sentido propio de unidad institucional, como cuerpo organizado de normas que persiguen un fin.

En su metodología: Las vías de tutela jurídica del interés público que versa en la seguridad social no pueden ser las tradicionales. Tienen que adecuarse al fenómeno que se estudia y regula. La técnica para la implantación de los derechos y obligaciones, o para desentrañar el sentido de la norma, o para llenar el vacío de una norma, tienen que conservar el sentido de la obra universal que es fruto suyo, para no retardarla o desviarla.

En su historia: El fenómeno de la seguridad social es tratado en diversas formas a través del tiempo, como si su concepción fuese distinta en cada época, si bien el anhelo inicial y permanente es el mismo en tanto que es simple y profundamente humano. Las diferentes soluciones de cada etapa no desvirtuaron su naturaleza, si bien a partir del siglo XIX se atiende ya a su sistematización jurídica.

En su carácter científico: La Seguridad Social es un sistema coherente de garantía, según hemos visto, en el que debe incluirse un control jurisdiccional. Algunos conceptos sufren una adaptación que los transforma y los forma de nuevo en el crisol humanístico de este derecho. Por ejemplo: la obligación de la prima empieza a transformarse desde su determinación actuarial; el servicio público no es abstracto o genérico, se traduce en una prestación concreta al hombre individual. La obtención de recursos es inseparable del fin. El alcance de su acción involucra más de una generación.

A todo esto confluye una serie de técnicas jurídicas de otros derechos: el fiscal, el administrativo, el mercantil, el familiar, el constitucional, así como técnicas y principios económicos; pero de todos ellos toma conceptos para constituir una materia con un contenido, características y finalidades propias, las del derecho de seguridad social.

Y es que, como lo hace notar Paul Durand (3), visto en toda

3) Durand Paul, *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris 1953, p. 17.

su amplitud el fenómeno es el hombre que combate las amenazas a su seguridad en sociedad, o sea a su vida plena aunque, como el mismo autor lo hace notar, la facilidad con que se encuentra su contenido en la práctica contrasta con la dificultad de su **conceptuación** a un grado tal que "algunos autores creen inclusive que la definición sería estéril, y otros, después de dar múltiples conceptos, silencian su opinión".

A pesar de esta notoria reticencia, encontramos varias definiciones sujetas a discusión. Destacados juristas han elaborado conceptos que nos dan una idea del pensamiento actual sobre la materia. El criterio para definir a la Seguridad Social está **influido**, naturalmente, por las circunstancias de lugar y tiempo, por lo que importa destacar lo común en todas ellas: la protección del hombre en sociedad.

El maestro español Miguel Rodríguez Piñero define con criterio amplio la Seguridad Social diciendo que es "un sistema a través del cual la Administración Pública u otros entes públicos realizan el fin público de la solidaridad con la concesión de ciudadanos que se encuentran en una situación de necesidad de prestación de bienes, en dinero o especies o de servicios, a lo verificarse determinados riesgos". (4)

González Posada estima que la Seguridad Social es "un conjunto de medidas que un Estado moderno emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia". (5)

Para José Pérez Leñero la Seguridad Social "es la parte de la ciencia política que, mediante adecuadas instituciones, técnicas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y propulsar la paz, la prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de sus miembros". (6).

Quizás una de las mejores definiciones sea la de los autores norteamericanos Arthur J. Altmayer y Abraham Epstein para quienes "Seguridad Social es el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro".

4) Rodríguez Piñero Miguel. "El Estado y la Seguridad Social".

5) González Posada Manuel. "La Seguridad Social".

6) Pérez Leñero José. "Fundamentos de la Seguridad Social". Aguilar, Madrid, 1956.

El Ingeniero Agrónomo Miguel García Cruz, de México, y funcionario del I.M.S.S., ensaya su puntualización diciendo que "La Seguridad Social es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos ó medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de la vida productiva" (7)

Leen nos brinda conceptos semejantes al afirmar que "la Seguridad Social busca la seguridad de la existencia y la garantía contra la miseria, estableciendo las medidas que pongan a disposición de los individuos los medios necesarios para la satisfacción de sus necesidades, en una medida tal que ellos puedan llevar una existencia humanamente digna, al abrigo de la necesidad".

La Seguridad Social, nos atrevemos a proponer, es un sistema de derecho social que garantiza al individuo y a su familia protección a su salud y a su economía previniendo las contingencias que afectan a ambos.

CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Llamamos características fundamentales a aquellas de las que podemos derivar principios generales que den la tónica normativa del campo de la Seguridad Social. Estos lineamientos generales son a los que se acude al enfrentarse con una laguna de derecho, que en la Seguridad Social, por su novísima reglamentación, son numerosas.

En este pequeño apartado trataremos únicamente de destacar las características que nos han parecido con validez más general en la materia y con importancia más destacada:

1.—UNIVERSALIDAD. El Dr. Julio Bustos, distinguido jurista chileno (citado por el Ing. García Cruz) afirma que una de las principales características de la Seguridad Social es su

7) García Cruz Miguel. "La Seguridad Social". México, 1955.

sentido de extensión, pues debe abarcar a la totalidad de la población.

Podríamos afirmar que esta característica de la seguridad social destacó concomitantemente a la sistematización de esta materia. Cuando Sir William Beveridge presentaba al Parlamento Inglés el primer plan realmente ordenado y técnico de seguridad social, afirmaba categóricamente que el plan debía "proteger a todos los súbditos ingleses, sin distinción de sexo, capacidad económica, edad o religión". Nosotros diríamos ahora que la seguridad social no sólo es de toda la población de una nación sino de todos los hombres por el hecho de ser personas. Las contingencias acompañan a todo hombre en el curso de su vida y existen en el ser humano por el simple y natural hecho de serlo. Es por esto que el afán de seguridad y la esencia de lo social no son particulares, sino universales. Y existen lo mismo en el hombre que en la familia y en la sociedad.

Para la seguridad social el hombre aparece, pues, en su dimensión universal. Opera la protección y el mejoramiento de la energía presente y futura, al través de beneficios creados por la comunidad, beneficios que recibe cada hombre desde antes de nacer y que revierte después a la sociedad en un típico cambio de valores.

Resulta entonces natural que, por su esencia universal, la evolución de la seguridad social tienda definitivamente a la internacionalización.

Aunque después se tocará el punto con más amplitud, no queremos dejar de mencionar que es precisamente esta característica de universalidad la que nos confirma que el concepto de seguridad social va más allá que el ya antiguo concepto de protección a un sector de la población, aunque éste sea el económicamente débil, es decir, la clase trabajadora. Ciertamente es, por supuesto, que es a este sector al que más urge la realidad y aplicación de la seguridad social; más esta materia no le es privativa a esa clase: es para todos los hombres.

2.—PROTECCION INTEGRAL. La seguridad social que protege al hombre sin distinción de razas, sexos, credos o nacionalidades, debe proteger al hombre también en su integridad, es decir, contra todas las contingencias previsibles; cuidará "de la salud integral, de los medios económicos de subsistencia, de la rehabilitación general y de la ocupación. La seguridad

social cuidará de otorgar prestaciones sobre la base de proteger la incapacidad de ganancia por falta de trabajo o por imposibilidad de trabajar, velará por la supervivencia de los miembros de la familia. El objetivo es proteger los recursos humanos contra la destrucción y el desgaste, preservando a los asegurados y a sus beneficiarios de la miseria, la angustia y el sufrimiento provocados por circunstancias ajenas a su voluntad". (8)

Y aquí podríamos añadir que esta protección integral es permanente; la muerte, la vejez, el accidente de trabajo, la exigencia de educación, de ingreso, etc. jamás desaparecerán. Cierro que las técnicas satisfacen ahora lo que hace poco tiempo fue algo casi imposible de proteger; pero también día a día nacen nuevas necesidades de protección, que a veces se presentan en forma más sutil, pero de no menos peligrosidad; así, por ejemplo, la necesidad de protección contra las mismas técnicas enajenadoras del hombre (tecnocracia). Se descubre así la permanencia de la Seguridad Social, permanencia invivita en el hombre, caso omiso de la organización pasajera o duradera que se haga cargo de su operación. Desaparecerá cuando desaparezca el hombre. Por eso es que el cálculo actuarial abarca siempre varias generaciones.

3.—OBLIGATORIEDAD. "La Seguridad Social es un deber social que corresponde a un derecho social". (9) Tanto los planes de Beveridge como las leyes prusianas que concebían al seguro social como técnica de características propias admitieron que la Seguridad Social debía ser obligatoria o no era social. El carácter de obligatoriedad significa sacrificar los intereses individuales frente a supremos intereses colectivos. Las condiciones económicas y sociales de la época nos imponen ahora un deber de desarrollar un espíritu de protección a la colectividad, consciente y solidario, pues la efectiva libertad individual sólo puede encontrarse mediante una perfecta armonía del individuo y la colectividad, aquella colectividad en donde el hombre, por decisión libre y consciente, acepte colaborar en el interés común, de tal manera que pueda liberarse a sí mismo en medio de una comunidad libre.

La Seguridad Social protege un interés público y social. Los enormes recursos que requiere sólo pueden obtenerse de su

8) García Cruz Miquel. op. cit. pág. 44.

9) Pérez Leñero José. "Fundamentos de la Seguridad Social". Aguilar, Madrid, 1956. pág. 29.

obligatoriedad. Como ya hemos dicho, la Seguridad Social no debe ser privativa de un sector, es beneficio que se desparrama ordenadamente con un sentido de bien común, es mantener la integradora de la población activa con la que fue activa y con la que lo llegará a ser.

La Seguridad Social es uno de los logros y de los medios del bien común: ordena la libertad de los miembros de una sociedad, con un respeto profundo hacia ella, de tal modo que se logre su acrecentamiento y no su anulación, exigiendo a la vez a cada sujeto el cumplimiento de un deber en la medida en que su vida y la sociedad armónicamente ensamblados procuren el bien común.

Someter a un orden, por ejemplo, la circulación del tránsito en una calle donde hace 25 años se circulaba libremente en cualquier sentido, es evitar trastornos al ir y venir públicos, es evitar daños a las personas y a los patrimonios, es, en fin, evitar el caos por el ejercicio desordenado de la libertad.

La obligatoriedad de la Seguridad Social no es el avasallamiento del colectivismo para transformar al hombre en simple célula del cuerpo estatal o en instrumento del alma nacional, como hubo quien llegara a imaginar a la sociedad despegándose de la realidad de la convivencia. No es tampoco el individualismo con su rafillo pretexto de alentar la autenticidad de la vida humana. Es la conjugación de las relaciones humanas en el punto en que su despliegue favorece la convivencia, refrena males comunes y hace del bien del individuo, del grupo y del Estado, un bien común.

Cuando la Seguridad Social atiende el alumbramiento de una concubina, por ejemplo, persigue el bien común del marido, de la madre, del hijo, de la empresa donde el marido trabaja de la sociedad y del Estado, y de todos necesita y exige colaboración, aunque cada uno de los interesados lo esté por diferente razón. La Seguridad Social coordina de esta manera la interdependencia humana.

Kant llamaría a la seguridad un imperativo categórico de la vida. Pero para que la Seguridad Social cobre vigencia requiere de un motor suficientemente poderoso para mantener su estructura y hacer posible la realidad de sus funciones. Todos deben contribuir al bien común. Por eso el propietario, el patrón, debe entregar a ese ente que es la Seguridad Social parte de sus

beneficios que obtuvo del torrente circulatorio, merced a la actividad propia y a la ajena a veces aun cargando en exclusiva con los riesgos profesionales. De la riqueza del trabajador, su energía convertida en salario o en pago de servicios no subordinados, debe tomarse también parte para el mantenimiento de los servicios que satisfarán una necesidad colectiva. De estas reflexiones, complementadas con otras más, derivan los métodos para la determinación de cuotas y aportaciones obligatorias en los diversos sistemas de Seguridad Social.

La Seguridad Social, es, pues, obra humana, la cual no sería posible sin el concurso consciente, sentido, de quienes participan en su sostén y en su otorgamiento.

4.—GARANTIA SOCIAL. La Seguridad Social desde su nacimiento como disciplina jurídica, se presentó como un derecho garantizador. Ya en otra parte de este capítulo nos hemos ocupado de insistir en la categoría de derecho social fundamental del hombre que corresponde a la Seguridad Social. Ella es, decíamos, una garantía que le proporciona al hombre libertad de la esclavitud de la incertidumbre, una garantía a su dignidad de hombre que le permite el desarrollo de su naturaleza humana.

N. Netter opina que "el objeto de la legislación de la Seguridad Social es crear, en beneficio de los trabajadores, un conjunto de garantías que los ampare frente a un cierto número de eventualidades susceptibles de reducirles o suprimirles su actividad por la imposición de cargas suplementarias". (10)

Aunque nosotros repararíamos en la restricción que Netter le atribuye a la Seguridad Social al dirigirla sólo hacia los trabajadores, es indudable que en los autores de esta materia está siempre presente el concepto de garantía que contiene la Seguridad Social; prueba suficiente de ello es que ella ha quedado incluida como parte imprescindible de todas las declaraciones de garantías sociales internacionales importantes. Como de esto ya hemos hecho referencias anteriores, resta sólo insistir en que ésta es una de las características realmente estructurales de la Seguridad Social.

5.—BENEFICIO SOCIAL. La Seguridad Social es un presupuesto del bien común; es por su medio que se crea y se redistribuye la riqueza dando a cada uno en la medida de sus es-

10) N. Netter. "Notions Essentielles de Sécurité Sociale".

fuerzos y recibiendo en función prudente de sus necesidades. En la contribución para proteger los riesgos, los que tienen más pagan más y reciben menos, mientras los que tienen menos pagan menos y reciben más.

La incompatibilidad del lucro mercantil con la noción de seguridad social es una cuestión que en el terreno doctrinal no ofrece ninguna duda en nuestros días; pero en general este principio ha sido siempre aceptado como punto de partida. En la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Filadelfia, se destacó como una de las bases de la Seguridad Social la ausencia de finalidad lucrativa, principio que se ha repetido en otras reuniones convocadas por la O.I.T. y por la Asociación Internacional de la Seguridad Social.

El Dr. Ignacio Morones Prieto, con profundo sentido humano y gran conocimiento de las realidades latinoamericanas, en el discurso de apertura de la XVI Asamblea General de la Asociación Internacional de Seguridad Social, celebrada en mayo de este año en la ciudad de Leningrado, afirmó que nuestras instituciones de Seguridad Social constituyen " verdaderos instrumentos de captación de recursos extraordinarios que contribuyen a la política de inversión pública para el bienestar social".

6.—SISTEMATIZACION, ORGANIZACION E INSTITUCIONALIZACION. La existencia de la Seguridad Social no sería verdadera si no se contase con medios y formas de expresión y aplicación que la hiciesen realidad. La Seguridad Social requiere de técnicas, sistemas y organismos que hagan efectivos y tangibles sus objetivos y su filosofía.

José Pérez Leñero señala como uno de los elementos constitutivos de la Seguridad Social "un conjunto de medios técnicos que garantice la eficacia de la seguridad individual y colectiva" (11) El Profesor Venturi, catedrático de la Universidad de Milán, considera que no es posible crear el sentido de seguridad social en una población si no es garantizando la más eficaz y recta administración de aquella mediante su adecuada estructuración orgánica y funcional.

La Seguridad Social contiene factores, circunstancias, intereses y necesidades peculiares; de ahí que sus técnicas deban

11) Pérez Leñero. "Fundamentos de la Seg. Soc." Aguilar, Madrid. 1956.

ser adaptadas a esas peculiaridades, creando, dentro de las normas jurídicas comunes, una especialidad con rasgos propios.

El tratadista Carmelo Mesa Lago, en su obra *Planificación de la Seguridad Social*, opina que ante todo lo que debe tenerse en cuenta es un sistema, entendiéndolo por éste aquello que reúna o combine los distintos elementos de la Seguridad Social, de acuerdo con un conjunto de principios que formen un solo cuerpo doctrinal e integren un todo organizado y ordenado, con los métodos adecuados que permitan desplegar una acción preconcebida en consecución de un fin determinado.

Ahora bien, las experiencias, la ayuda técnica y el medio social para el que se toman las decisiones, por una parte, y por la otra la presencia constante de las contingencias y la necesidad de atacarlas con un sistema de garantía, han demostrado que el grado mayor de eficiencia en la Seguridad Social se logra por medio de instituciones con participación estatal que superan, sin eliminar, a las organizaciones gremiales, o a las cajas locales o regionales. Pues es evidente que una caja de ahorros, por ejemplo, o una sociedad mutualista, no resistirían el pago de pensiones. Estos sistemas carecen de la robustez de los seguros sociales y de los servicios públicos, protectores de mayor número de contingencias y capaces de mejores prestaciones para grupos y subgrupos demográficos más amplios, dispersos y disímiles. Planeando las instituciones sobre bases de servicio público, de administración descentralizada, autónoma, con patrimonio propio, de administración tripartita y sin fines de lucro, es como hasta ahora se han obtenido los mejores resultados en nuestro país, sin que esto quiera decir que no sean susceptibles de sustancial mejoramiento.

La institucionalización de la Seguridad Social evidentemente favorece la economía de su administración; economizando, no en el sentido de ahorro, sino en el de conjugación de los recursos públicos y privados a fin de que los gastos reporten más servicios, de mayor calidad y de mayor cuantía, pues son servicios que —ya se acepta por todos— deben tender a su universalización.

Paul Durand, en su obra *"La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale"*, señala la responsabilidad de los órganos del Estado en materia de seguridad social a diversos niveles, ya en función administrativa, bien en función legislativa, ora en función jurisdiccional. "El Estado, según Durand, debe intervenir siempre en la gestión de la Seguridad Social para conseguir los fines

públicos deseados". Sin embargo, el Estado no provee sino excepcionalmente a esas actividades de un modo directo; más bien busca como intermediarios a personas jurídicas, descentralizadas, encargadas concretamente de realizar las actividades que la Seguridad Social impone. En realidad, todo esto exige, como sugiere Durand, una organización administrativa de la Seguridad Social que concilie exigencias contradictorias y haga posible un equilibrio entre la unidad necesaria y la flexibilidad deseable de sus instituciones y sistemas.

Dentro de este criterio parece conveniente que en la administración de la Seguridad Social haya un sentido unitario de su organización. Pues la falta de uniformidad entre diversas organizaciones con distintas reglamentaciones, sistemas técnicos y administrativos diferentes, produce con frecuencia duplicidades costosas y sin utilidad alguna. Esta unificación bajo la tutela del único ente capaz de abarcarla en el plano nacional, el Estado significaría, por la particular naturaleza de la materia, un importante avance en el orden social y, en el orden económico, la consolidación de la solidaridad social procurando, por este medio, una justa distribución de la riqueza social. Esto es, entre otras cosas, el triunfo de la Doctrina Alemana de 1883. Mas, para evitar confusiones, repetiremos que esta unificación, lograda mediante el principio intervencionista del Estado, no es, desde luego, el avasallamiento de los derechos individuales sino el acrecentamiento de la ordenada libertad individual, garantizada en una sociedad donde sus miembros cuentan con un sistema social que asegura la supervivencia de cada uno de los miembros con la dignidad propia de una persona.

Dicho en otras palabras: asistimos al renacimiento de la idea de la comunidad, el cual nos obliga a afirmar y reconocer por adelantado las nobles exigencias de la justicia social despertando en todos el sentimiento del amor al bien común e inspirando respeto y fidelidad sinceros a las leyes y a los valores de la vida en común.

CLASIFICACION GENERAL DE LAS AREAS DE SEGURIDAD SOCIAL

Sin duda es fundamental saber investigar e interpretar los fenómenos del cambio social. Sólo así, nos recuerda Mac Iver en el Prefacio de su *Causación Social*, las ciencias sociales avanzarán a un nivel superior. La historia nos muestra que las fun-

ciones del hombre moderno han transfigurado a la sociedad; han derrumbado estructuras cambiando el escenario del mundo suficientemente como para dejar perplejo al más agudo observador. Así pues, el pretender dar una enumeración clasificada de las áreas de seguridad social corre el riesgo de que, además de las fallas de la propia enumeración, quede ésta incompleta también porque las formas sociales del hombre y sus riesgos serán riesgos cambiantes y nuevos. Sin embargo, la intención de este pequeño apartado es resaltar que la Seguridad Social debe proteger al hombre *integralmente*, es decir, en la medida de sus posibilidades cubrir todas las áreas en que el hombre se desenvuelve y que están sujetas a contingencia.

El factor del cual la Seguridad Social ha de partir es el hombre o, para mejor decir, el fenómeno de la vida del hombre que llamamos contingencia socio-vital. Este factor orientará sistemáticamente la investigación y finalidades de la Seguridad Social, así como la anticipación de las consecuencias nocivas del fenómeno contingencial y, por ende, los medios que pueden emplearse para desviar el resultado perjudicial o incluso atacarlo desde su fuente o, si es inevitable, a lo menos aligerar y canalizar su repercusión social.

Las áreas de la Seguridad Social han sido clasificadas en varias ocasiones desde el punto de vista de las clases de contingencia que protege: el doctor Julio Bustos, de Chile, establece una clasificación doble: riesgos biológicos y riesgos económicos. Otros autores (12) postulan tres categorías: riesgos biológicos, riesgos profesionales y riesgos económicos. A nuestros técnicos del Instituto Mexicano del Seguro Social se les oye decir: "...lo caedizo de la vida humana, la seguridad de la muerte, lo incierto de la subsistencia, la permanencia de lo contingente adverso al hombre en el orden físico, en el orden biológico, en el orden económico, la insuficiencia de la acción psíquica compensatoria... son factores que determinan las áreas que debe proteger la se-

12) Gaette, A. y Berrios: Manual de Seguridad Social. Santiago de Chile, 1944.

guridad social". (13).

Pasamos a exponer nuestro criterio al respecto: advertidos de que se trata de dar solamente un panorama general de las áreas que necesita cubrir la Seguridad Social, y tomando como base de ordenación la clase de contingencia, podríamos agrupar estas áreas como sigue:

1.—*Contingencias que no acontecen en el hombre, pero que influyen en su seguridad.* Aquí podrían caer las explosiones, derrumbes, incendios, inundaciones, terremotos, maremotos, tempestades, huracanes, deslizamientos de terrenos, nevadas, avalanchas, ventiscas, heladas, granizo, plagas, pestes, rayos, etc. Estas contingencias destruyen o deterioran los bienes materiales y aun la corporalidad del hombre. Cabría pensar en la previsión de sucesos contingentes de naturaleza social como los daños por asonadas, motines o cualquiera otra coalición transitoria que tenga como consecuencia daños en los bienes o en la integridad física del hombre en tanto que él mismo no haya participado en tales actos. Aunque últimamente parecían lejanas tales contingencias, de hecho estamos contemplando disturbios sociales en todos los países: los de origen racial en los Estados Unidos los de jóvenes movidos por fines políticos, los de origen deportivo, los realizados por simples vagos o rebeldes socialmente hablando, etc.

En general, es difícil oponer a estas contingencias medios preventivos de total eficacia; pero sí pueden darse remedios que aligeren sus consecuencias. Tal es el caso de los seguros agropecuarios. Por su parte, la ciencia y técnicas modernas, por medio de sistemas de prevención y aviso de fenómenos de la naturaleza, los hace menos contingentes evitando cuando menos que alcancen características de catástrofe.

2.—*Contingencias que acontecen en el hombre.* Las clasificaremos en:

13) México y la Seguridad Social, IMSS, México, 1950, Tomo II Volumen I, p. 267.

Paul Durand, antes de decidirse por las tres categorías mencionadas, formula una quintuple clasificación de los riesgos inherentes a la vida social dando así mayor perspectiva al problema: riesgos del medio físico, riesgos del medio social (de guerra, político, legislativo, monetario, administrativo y de la desigualdad de condiciones sociales), riesgos del grupo familiar, riesgos de orden fisiológico, y riesgos de la vida profesional (inseguridad del empleo, insuficiente remuneración, lesiones corporales). Vid. *La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale*, Paris 1953, p. 16.

a) *Psicobiológicas*: Estas, por ser el contenido original de la moderna Seguridad Social, se encuentran más estudiadas por la doctrina y en su prevención se han elaborado medios técnicos más eficaces y completos.

Muerte: Este riesgo, el único cierto, es, sin embargo, desconocido en cuanto a su tiempo de realización a pesar de estar invivito en la naturaleza del hombre mismo. En realidad, esta contingencia afecta a los sobrevivientes sujetos a la dependencia económica del muerto. Más en otro plano disminuye la fuerza disponible de trabajo preactiva o activa y en ocasiones también disminuye las cargas de etapas improductivas. Todavía en un plano más debe considerarse que la muerte con frecuencia desintegra la familia y hace tomar cargas desproporcionadas a la capacidad de los familiares.

Independientemente de que todos los programas de salud pública luchan denodadamente para retardar la muerte y aumentar el promedio de vida activa, los medios propios de la Seguridad Social que cubren esta contingencia cuentan con un desarrollo vigoroso.

Vejez: Es un hecho inevitable y doloroso para el hombre que con el transcurso del tiempo, sus energías físicas van disminuyendo y, paralelamente, su capacidad de producción de medios económicos. Por otra parte, los viejos sufren un proceso psíquico hiriente: su exclusión paulatina de los medios sociales. Es preocupante ver cómo la organización actual ofrece estructuras sociales en torno a la etapa activa, pero después de ella se desentiende negligentemente del hombre, satisfecha al parecer del rendimiento intensivo de esa etapa.

Si las contingencias expuestas sumariamente al referirnos a la muerte se hacen aplicables a la vejez, a esta contingencia debe añadirse una más que proviene de la vida colectiva: la sensación de ser un desecho inservible y estorboso.

Pero el viejo no siempre es un decadente. Su acervo de experiencias aviva en muchos casos su capacidad creativa y, si ha vivido plenamente cada etapa, sus juicios y voluntad adquieren madurez, profundidad y habilidad inapreciables.

El viejo no podrá dedicarse con la misma intensidad, ni por las mismas horas, ni con igual dinamismo a las actividades cotidianas. La serenidad y la sabiduría habrán de suplirlas para participar siempre en las estructuras sociales que hacen la vida digna

dé ser vivida. Es normal la esperanza de una vejez; pero todos debemos esperar una vejez plena, rica en sentimientos y satisfacciones, tranquila y segura.

Con cargo a un seguro social de vejez, no sólo pueden otorgarse las pensiones tradicionales, generalmente reducidas, y los servicios médicos. Puede también cambiarse la actitud de sostener servicios integradores y productivos: formar colonias, centros de trabajo, abrir créditos, establecer centros de descanso, emplear sus asesoramientos e instrucciones, pagar sus transportes, cubrir su atención si por sí mismos no pueden valerse, etc., y, en cuanto sea posible, procurar medios para que puedan seguir, con sus propios valores formando parte de una estructura social activa y útil.

Invalidez: La sociedad tiene en sus miembros personas que no son suficientes para valerse por sí mismas. Lesiones permanentes, obligación de órganos, traumas crónicos, taras, defectos congénitos, accidentes, enfermedades diversas impiden a estos seres vivir su vida plena, los inhabilitan en el ejercicio de sus facultades y potencias.

La dependencia a que se ven obligados estos seres, la improductividad a que se ven relegados, el trato discriminatorio y sus efectos psíquicos, son consecuencias lastimosas que debe combatir también la Seguridad Social.

Un seguro social de invalidez, un servicio nacional de rehabilitación, integrarían a estos seres en desgracia a la vida activa y productiva.

Es una lucha del espíritu, más que nada. Emociona ver a quienes superan su invalidez porque no son paráliticos del alma, ni ciegos del espíritu, ni tullidos de la voluntad. En México se ha logrado integrar a mancos, ciegos, cojos, mudos, etc. convirtiéndolos en buenos electricistas maquinistas, conductores, etc. Niños jóvenes y adultos que sienten el calor de lo humano en toda su dimensión, en una revalorización de su personalidad.

Enfermedad: La ciencia moderna nos avisa que el concepto de hombre sano ha sufrido una serie de limitaciones. Actualmente los padecimientos físicos aumentados con la gran masa de padecimientos psíquicos, abarcan un gran número de personas. Cierto es que para su remedio contamos con una ciencia médica y psicopsiquiátrica notablemente adelantada, pero que a su vez

requiere de complejos aparatos e instalaciones o de prolongados periodos de descanso e inactividad económica.

Con todo, desde que se concibió la Seguridad Social se ha tomado a la salud pública como asunto propio y típico de ella.

Es de advertirse que las contingencias de muerte, invalidez y enfermedad, cuando tengan su origen o causa derivadas del trabajo subordinado, deberán ser tratados en forma especial, pues en su protección el patrón tendrá ingerencia muy natural y responsabilidad muy concreta.

Maternidad: El mismo proceso de gestación es ya una contingencia psicobiológica. El embarazo transforma la vida materna en todos sentidos. Su atención tiene consecuencias psíquicas, económicas y aun sociales, así provenga el nuevo ser de relaciones habidas fuera del matrimonio, pues es obligación de la sociedad el dar a todo ser humano la oportunidad de vivir.

Uno de los grandes éxitos de la Seguridad Social en nuestro país consiste en la disminución del pavoroso índice de mortalidad infantil de cuya primacía éramos tristemente poseedores.

Al servicio de maternidad debe acompañarse el de educación prenatal, natal y postnatal. Y aun pensamos que tal educación deberá incluir la etapa preconcepcional, tanto por la influencia que tienen en las demás etapas como para atacar el problema del aumento demográfico, para cuyo control debe cuidarse de mantener intacta la libertad personal, pero la libertad de personas responsables y conscientes de la trascendencia y enorme significación de engendrar un nuevo ser.

Protección a la infancia: Si ya de por sí en los primeros días de vida los seres son particularmente indefensos, pocos hay que nacen en la tierra tan desvalidos de caudales instintivos y automotores es como el hombre. La niñez, y el estado mismo de la minoría de edad, son una contingencia que, si bien son de naturaleza cierta, temporal e inevitable, deben ser atendidas con especial esmero. El desarrollo de esta etapa tendrá consecuencias importantísimas para todo el resto de nuestra vida.

A esta contingencia pueden oponerse casas o secciones de cuna, guarderías, hogares temporales, hogares sustitutos, Jardines de Niños, Escuelas Primarias, Servicios de nutrición especializada, Centros de formación o integración física y psicológica, etc.

b) *Económicas*: Las que amenazan la seguridad utilitaria apetecida por la necesidad social.

Educación: La educación pertenece al orden de lo psíquico y al de lo social, no al de lo orgánico del hombre. Se considera por la Seguridad Social como preeminente función social que capacita al individuo para el desarrollo de sus potencialidades humanas con vistas a su realización personal y a su integración social.

Desde el punto de vista general, los programas nacionales de educación previenen y ven en la educación, no sólo la base de un desarrollo social, sino el medio de integrar un caudal de valor personal que permite a cada individuo ser, integrarse y aportar lo que sabe, tanto para bien propio como para bien de la Nación. Es obvio que entre más instruida esté la persona será de mayor provecho y tendrá mayores y mejores recursos con los cuales no sólo subsistir sino superarse y hacer efectiva la posibilidad de participar activa y conscientemente en su propio destino y en el de la Nación.

Por lo demás, si bien la educación puede considerarse como un todo que forma, desarrolla e integra al hombre, para fines de exposición deben señalarse varios grados:

La educación elemental, que comprende desde luego la alfabetización. Es evidente que el analfabeto vive en un mundo diferente, lleno de limitaciones, y que su cooperación social y aun su propio desarrollo se ven sumamente reducidos en detrimento de sí mismo y de la sociedad en que vive. Sin duda no es extraña al progreso económico y social del país la disminución sensible del índice de analfabetos.

La educación técnica, que se encuentra directamente conectada con el impulso económico de la sociedad. Se dice que vivimos una época cuya característica es el avance y uso de la tecnología; por ello deberá cuidarse que los técnicos se mantenga siempre al servicio del hombre y su perfeccionamiento como tal, y que jamás se acerque el peligro de verse rodeado de técnicas que le impidan ver o realizar su destino trascendental.

La educación superior, en la cual consideramos la profesional o universitaria, destinada a aquellas ramas del saber humano que requieren una profundización especial y que debe estar al alcance de todos, pero de todos los que demuestren tener ca-

pacidad y aptitudes para ello. Por su costo y por las dotes que requiere esta educación superior no es para las masas, sino para una minoría selecta que sí debe estar al servicio del pueblo.

La educación cultural, que comprende, en nuestra enumeración, el aspecto más elevado de la educación ya que tiende al estudio y fijación de valores que han de normar la orientación de los valores sociales y personales y que son el patrimonio que sostiene e impulsa a la sociedad.

La educación física, que resulta esencial en un pueblo cuya desnutrición ancestral necesita superarse científicamente a fin de propiciar el esfuerzo nacional hacia la superación socio-económica del país. La naturaleza del hombre, por lo demás, no sólo es intelectual: su cuerpo es parte de su esencia y la relegación de cualquiera de sus componentes lo haría un ser incompleto.

Los programas nacionales educativos incluyen la entrega de aulas, laboratorios y equipos, pero sobre todo de educadores llenos del ideal de servir a la juventud y formar una conciencia nacional elevada.

Los programas de educación física se encuentran ahora, más que en ninguna otra época de la humanidad, en gran desarrollo y difusión: campos deportivos, albercas, instructores, competencias regionales, nacionales y mundiales, etc. A su vez programas de divulgación cultural se hacen cada día más naturales y frecuentes con gran provecho general: así consideraríamos la difusión de programas especiales de radio y televisión, los conciertos y exposiciones, los teatros y cines educativos, las promociones por medio de viajes e intercambios, el aumento de publicaciones, revistas y libros, etc.

El subconsumo: Es impresionante saber que, de cada tres personas que mueren en el mundo, dos fallecen de hambre o a consecuencias de la desnutrición.

La Seguridad Social tiene, en esta materia, un amplio campo de actuación e inspiración de técnicas. Si ya de por sí es meta ardua de obtener el proporcionar a los hombres condiciones normales de subsistencia, más lo será el mejorar esos mínimos inoperantes para los fines de superación y desarrollo a que está obligada la humanidad. Pero la sociedad no debe arredrarse, pues el futuro del hombre descansa en el esfuerzo vigoroso de hoy y la alternativa es inescapable: o superación o decadencia de los grupos humanos.

El subconsumo tiene soluciones de carácter predominantemente económico pero en sus sistemas, técnicas y finalidades deben estar presentes las exigencias de la Seguridad Social.

El establecimiento de salarios mínimos, su incremento específico, los haberes adicionales para alimentación, la distribución de utilidades en las empresas, la distribución adecuada o barata de víveres, vestidos y servicios, la educación para el consumo, así como el aumento en la producción que genera el mayor poder adquisitivo de la moneda deben ser medios operantes en todo país que anhelé evitar las contingencias del bajo nivel de vida.

La vivienda: Las consecuencias de los hacinamientos habitacionales en los centros urbanos, los materiales de construcción primitivos y las condiciones en general de la vivienda en el ámbito rural, son problemas con repercusiones en la Seguridad Social.

Hasta ahora diversas soluciones se han estudiado y aplicado más que nada en los centros urbanos, ya que es ahí donde el problema aparece más angustioso. Por ello se ha procurado: 1.—Crédito a la vivienda, estimulando así la capacidad de adquisición de los asalariados y 2.—Servicios habitacionales para los niveles inferiores de ingreso, o sea para los sectores de bajo ingreso. Como tendencia general se procura trocar los arrendamientos en adquisiciones para los usuarios. La riqueza concentrada en las instituciones deberá ser difundida, si bien en condiciones de recuperabilidad.

Como apartado especial se podría considerar aquellos grupos demográficos reunidos por causas de trabajo, en donde los beneficios obrero-patronales pueden canalizarse para auxiliar esta contingencia.

Desempleo y Cesantía: La persona humana, ser inteligente responsable y libre, tiene como primer derecho el de vivir, del cual se deriva el derecho al trabajo, o sea aquél que se tiene para obtener una ocupación justamente remunerada que permita, no sólo obtener los bienes indispensables para su subsistencia, sino también el perfeccionarse a sí mismo, realizándose a través de sus obras, acrecentando su dignidad humana, proporcionándole la auténtica e insustituible satisfacción de la obra hecha así como la satisfacción de la necesidad social de ocupar un lugar en la sociedad. El trabajo, dice Jacques Leclercq, es "la forma de acción propiamente humana y la expresión profunda de lo humano. Se podría, de una cierta manera, definir al hombre por el traba-

jo: el hombre es un animal que trabaja. Trabajar es lo propio del ser razonable que debe realizar, por su acción, una perfección que no posee primordialmente". (14)

El hombre sin trabajo no sólo corre el peligro de verse privado de los medios que le permitan su subsistencia sino además, el hombre que no trabaja se corrompe y desintegra socialmente.

El hombre tiene el derecho y el deber de trabajar. Ello no significa que la sociedad como tal, el Estado, tenga la obligación de proveer a cada quien de un empleo; ello sería convertir al Estado en un gran patrón, contrario a la libertad de la persona y degenerador de la responsabilidad e incentivo del hombre. Pero si pensamos que el Estado, guardian de la Seguridad Social debe fomentar directa e indirectamente las condiciones que permitan el desarrollo de las fuentes de trabajo y debe buscar la organización de la sociedad que propicie la oferta de trabajos que dignifiquen al hombre.

Llegados a este punto, es indispensable hacer cuando menos una breve referencia al estupendo estudio de Seguridad Social elaborado por Sir William Beveridge cuando presentó su famoso "Informe" al Gobierno Británico. El estudio, que comprendió propiamente dos partes: El Seguro Social y sus Servicios Conexos y La Ocupación Plena, hace especial referencia al problema del desempleo.

En la primera parte, Beveridge considera que son cinco los principales obstáculos para el camino de la reconstrucción y el progreso social: la indigencia, la enfermedad, la ignorancia, la suciedad y la desocupación.

En junio de 1944, Beveridge presenta su segunda parte del informe, en donde analiza el problema de la ocupación plena, pues considera que tal meta es un requisito fundamental para el desarrollo de Plan de Seguridad Social. En realidad esta segunda parte viene a ser un programa para liberar al país de la desocupación.

Beveridge aclara que la ocupación plena no significa que literalmente en manera alguna exista la desocupación. En cualquiera comunidad, sostiene, habrá períodos durante los cuales al-

(14) Leclercq, Jacques: Leçons de Droit Naturel. Tomo IV. 2a. parte. No. 4 págs. 28 y 29 Trad. Libre.

gunos trabajadores no podrán trabajar en su antiguo oficio, por lo que tendrán que readaptarse y buscar nuevos oficios, además, en cualquiera sociedad progresista habrá forzosamente variaciones en la demanda de mano de obra. Por lo tanto, ocupación plena significa que la desocupación se reduce a periodos cortos, existiendo siempre la seguridad de que pronto se reintegrará el individuo al desempeño de su antiguo oficio o trabajará en uno nuevo que pueda desarrollar. (15)

Beveridge, si bien incluye en su programa las pensiones por desempleo, sostiene reiteradamente que tales beneficios deben ser pagados solamente durante un periodo corto de tiempo en virtud de que, pasado un tiempo, el trabajador se siente inútil y se desmoraliza, o bien se corrompe; así pues, para establecer un seguro de desocupación sin riesgo de desmoralización, debe aquél ser otorgado, como se ha dicho, por periodos cortos de tiempo y debe estar subordinado a la inscripción a centros de entrenamiento o aprendizaje de otros oficios y a la búsqueda efectiva de otro trabajo.

Para combatir la desocupación deben atenderse tres puntos principales: la conservación de una demanda suficiente de productos industriales, la dirección adecuada de la demanda y la organización eficiente del mercado. Finalmente mencionaremos las tres condiciones que Beveridge propone para evitar la desocupación: 1.—El desembolso del dinero necesario para obtener los productos corrientes de la industria en su sentido más alto (Gasto total adecuado). 2.—Control de la localización de la industria, y 3.—La movilidad organizada de la mano de obra.

Dentro de estos postulados caben, pues, todos los medios económicos inmediatos, como la creación de mercados, fuentes de trabajo, etc., y los mediatos, como bolsas de trabajo centros de capacitación readaptación, etc. Tales medios, como se ve, pueden atender las necesidades generales de empleos suficientes o las especiales, como pueden ser la capacitación técnica o bien aquellos casos en que las transformaciones de mercado y creación de nuevos productos y satisfactores hacen devaluar ciertas ocupaciones. Cabe prestar especial atención a supuestos previstos en el Plan Beveridge que atañen a nuestra situación del mercado de mano de obra: La distribución demográfica de la mano de

15) Sir William Beveridge. La Ocupación Plena. Fondo de Cult. Económica Pág. 20 y sigs.

obra ofrece deficiencias que han provocado en nuestro país crisis de empleos.

Como comentario general a las soluciones apuntadas al tratar cada uno de los grupos de contingencias arriba mencionadas, decíamos deja claramente establecido que, si bien se habla con frecuencia en las soluciones de planes nacionales, ello no es sino porque tales funciones, para cumplir con su cometido, deben alcanzar a todos los componentes de la sociedad, sin distinción alguno, y que, si bien dentro del marco del desarrollo social que vivimos hasta ahora, sólo el Estado puede tomar a su cargo obra tan general, este organismo debe procurar siempre un desenvolvimiento que perfeccione de tal manera las funciones de la Seguridad Social que éstas puedan quedar encomendadas a organismos colectivos ciertamente, pero con carácter intermedio entre el Estado y los particulares de tal forma que, aprovechando una cooperación de ambos sectores, el primero pueda vigilar el correcto funcionamiento y eficiente aplicación de los sistemas de Seguridad Social dejando a salvo el indispensable incentivo, oportunidad y responsabilidad de los gobernados, miembros componentes de la sociedad que al mismo tiempo protege y resulta protegida.

Formas de Seguridad Social

Únicamente intentamos, en este apartado, mencionar de modo sumarisimo algunas formas que la Seguridad social organizada puede presentar:

1.—Seguridad Social Institucional.

- a) Actuarial: Es decir, cuando la institución utiliza técnica actuarial o de seguro (vgr. I.M.S.S., I.S.S.S.T.E. etc.
- b) No actuarial: Cuando la institución no utiliza técnica actuarial o de seguro (vgr. Instituto Nacional de la Vivienda)

2.—Seguridad Social no Institucional.

- a) Asociación: Las que funcionan sobre el viejo principio mutual de las asociaciones profesionales (vgr. Sindicatos, Seguro de Maestro, etc.) Bajo esta forma, la inscripción a tales organismos puede ser obligatoria u opcional para los miembros de la asociación.
- b) Por grupos no diferenciados: Esta forma la adoptan los clubes y otras sociedades similares. Aquí también

la inscripción puede ser obligatoria u opcional para los socios.

- c) Estatutaria por servicios: Como su nombre lo indica, esta forma se da cuando quedan dentro de ella las personas sujetas a un régimen especial por la naturaleza de su actividad.
- d) Facultativa: Para quienes no estén incorporados a un régimen general; por ejemplo para los no subordinados y aun para los mismos asegurados que deseen tomar otras ramas de seguro. Ya se advertirá que aquí caben los seguros voluntarios que ya tienen semejanza muy marcada con los de tipo contractual que abajo especificamos.
- e) Adicional: Para los asegurados que deseen elevar sus prestaciones.
- f) Contractual:
 - a) Por seguro: cuando la contingencia social se asegura con compañías privada de seguros. Esta es práctica común en los Estados Unidos y muy frecuente en todos los países no socialistas. En México se extiende cada vez más, aun entre grupos sociales asalariados los cuales, teniendo a veces ciertos tipos de seguridad, anhelan una certidumbre de recuperación para los suyos al presentarse las contingencias previsibles, especialmente la muerte.
 - b) Por servicio: Puede contratarse la seguridad social libremente, por ejemplo a través de un seguro facultativo, o bien, y ello es frecuente, puede pactarse prestaciones asegurativas a través de la relación de trabajo, bien sea en el contrato individual, o bien en el contrato colectivo.

Previsión y Seguridad Social

Es oportuno distinguir entre estos dos fenómenos sociales, ambos importantes en el desenvolvimiento de la humanidad y ambos naturales en la vida social.

Es frecuente, en el lenguaje cotidiano, confundir ambos conceptos, puesto que, a primera vista, toda previsión implica seguridad y toda seguridad supone una previsión. Lo cual siendo cier-

to en su esencia, no quiere decir que el contenido de ellas sea idéntico, ni en su forma ni en sus resultados, como que provienen de sentimientos distintos.

La distinción entre previsión y Seguridad Social tiene, para nosotros, un significado especial porque, además de precisar una diferencia fundamental entre ambas, tendremos que demostrar cómo la bondad de algunas de sus instituciones —como lo es la pensión por edad avanzada— hace que, a pesar de sus diferencias, esas mismas instituciones pasen de la primera a la segunda universalizándose para superar y colmar un anhelo humanísimo.

Las relaciones y conexiones entre la previsión social y la Seguridad Social son múltiples y estrechas. La una ha sido fuente de la otra y, sin embargo, el contenido de la primera parece ser sólo una parte especializada de la segunda.

La previsión social es el concepto de seguridad social aplicado en forma concreta y eficaz a la clase económicamente débil del derecho del Trabajo, la clase trabajadora. Y esto nos explica por qué la seguridad nació de la previsión: fue el grupo más azotado por la inclemencia el que protestó y obtuvo iniciales medidas de protección. Las medidas, por razón misma de su necesidad, se universalizan y amplian en la Seguridad Social.

La Seguridad Social es la previsión social proyectada a la humanidad entera. La Seguridad Social no provee de una garantía social de seguridad dentro de una relación de trabajo, simplemente la declara una necesidad dentro de la realidad social antes, en y después de la etapa activa del hombre. El uso del tiempo libre, la capacitación, el desarrollo de la persona hacia su plenitud, el forjamiento de la autosuficiencia solidaria de los hombres y, en fin, el reequilibrio de las formas de vida hasta alcanzar un orden digno de la sociedad humana no son problemas jurídicos del trabajo aunque hayan sido tratados por él.

Con razón García Oviedo dice que la Seguridad Social es... "instituciones y problemas que si en otro tiempo, por razones antes dichas, cabían holgadamente en el campo circunscrito de dicha disciplina (Derecho del Trabajo), hoy rebasan sus fines, alejándola de su punto de partida y preanunciando, con sus ambiciones incesantes y sus propósitos cada vez más vastos, como un cuerpo de doctrina autónoma, históricamente enraizado

en el Derecho Laboral, pero en realidad con pujos para separarse de él... El volumen de sus asuntos es vastísimo y disforme, y sus contornos aparecen vacilantes, desdibujados como todo cuanto acaba de llegar a la vida... Si en cierto modo se puede conceptuar al Seguro Social como una institución derivada del trabajo, no puede decirse en rigor doctrinal que la moderna Seguridad Social esté vinculada (solamente, agrégase) a las relaciones laborales. La Seguridad Social va más allá de los seguros sociales y comprende instituciones no privativamente reservadas al trabajador sino aplicadas a todas las clases sociales. Tal ocurre con la vivienda económica, los economatos y mutualidades, las instituciones sanitarias, el abasto, el régimen de distracciones y deportes, e incluso recientemente ciertos seguros ofrecidos a todos los ciudadanos, sin distinción por motivos de fortuna (en Suecia, por los reveses de la fortuna)... La obra a cargo de la Seguridad Social es extraordinariamente comprensiva: por razón de las personas se dirige a todas las clases sociales; por los valores que considera y estima, comprende los físicos, económicos y espirituales, por el alcance de su acción se propone ya la defensa, ya el acrecentamiento de bienes y beneficios; por razón del tiempo mira a las generaciones del pasado, presente y porvenir... en fin, la Seguridad Social, como expresa Martín Buffil, es un derecho genérico de garantía que es inherente a la naturaleza humana...". (16)

La previsión social protege sólo una parte de la población, al trabajador; por el contrario, la Seguridad Social debe comprender a todos los habitantes de un país; uno tiene carácter parcial, pues únicamente cubre ciertos riesgos, el otro debe encerrar una garantía de conjunto total para todos los riesgos sociales.

Históricamente aparece formado y definido el contenido de la previsión social. El doloroso dramatismo del nacimiento de la época industrial nos explica la urgencia, la lucha y la tensión en que, casi conjuntamente al Derecho del Trabajo, se desarrolla el embrión de la previsión social. Bajo esta poderosa rama del Derecho, la previsión social ha formado y perfeccionado sus técnicas; pero día con día, conforme los hombres y los pueblos toman conciencia de la dignidad humana, del incommensurable contenido y proyección de esa categoría, la más cercana sin duda a la divina, se delinea con mayor fuerza y claridad el lugar e

16) García Oviedo Carlos. "Derecho Social". Madrid, 1954.

mero, si bien la mayor parte de la doctrina de la Seguridad Social ha surgido desde el punto de vista del Derecho del Trabajo, si bien la previsión social fue organizada en normas jurídicas antes de que se pensase en reglamentar la Seguridad Social como tal, el fenómeno de ésta fue anterior a la noción de trabajo subordinado. En la historia del hombre la preocupación por sus semejantes nunca se limitó a los trabajadores subordinados, si bien el desarrollo de la acción de seguridad social tropezó, al correr de su historia, con límites que las circunstancias le imponían: la falta de recursos, de técnicas que permitieran la cohesividad de contribuidores y destinatarios, que permitieran la regularidad, la canalización, un orden, tendientes a la realización de un ideal desde siempre apetecido: desterrar del mundo el azar y lo imprevisible la indigencia, lo subhumano. Lo mismo hubo caridad que beneficencia, que asistencia, que previsión social del trabajo, al lado del espíritu de grupo, de la mutualidad de la técnica actuarial, de la técnica financiera, hasta que encontraron el terreno propicio a su desarrollo unitario en un sistema coherente de garantía en el mundo actual.

"El Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social —dice, profundo y preciso, el maestro De la Cueva— tienen un mismo origen y una misma naturaleza: Son el derecho que busca la justicia social; es el derecho que la sociedad impone autoritariamente para asegurar a cada hombre, cualquiera que sean sus circunstancias, una existencia digna; el Derecho del Trabajo y el Derecho de la Seguridad Social son el reconocimiento del deber social de asegurar la vida en condiciones dignas". Y más adelante agrega: "La Seguridad Social es la idea del Derecho del Trabajo que se vierte sobre la humanidad, y es así porque en la vida contemporánea, no solamente los sujetos de las relaciones jurídicas de trabajo subordinado sufren injusticias. Pero para que la Seguridad social absorba a la previsión social y, tal vez, a la mejor parte del actual Derecho del Trabajo, es necesario que conserve los principios que han conquistado los trabajadores. La Seguridad Social no puede ser Asistencia Pública, tiene que ser un derecho contra alguien y fundado en la naturaleza misma de la persona humana y en su derecho a una existencia digna; y ese alguien contra el que se da el derecho no puede ser sino la Sociedad; y para que la Seguridad Social no sea Asistencia Pública deberá existir una vía jurídica, en beneficio de cada persona, para obligar a la sociedad a que cumpla efectivamente las prestaciones que señalan las leyes. Entonces la Segu-

ridad Social, como lo fue la previsión social para los trabajadores, será un camino que conduzca a un mejor reino de la justicia". (17)

Adviértase la trascendencia de la tesis marcada por el maestro De la Cueva: *La Seguridad Social es un derecho, que se da contra la Sociedad y que deberá contar con una vía jurídica, en beneficio de cada persona a fin de obligar su cumplimiento.*

17) Mario de la Cueva. "Derecho Mexicano del Trabajo". México, 1964. Tomo I, pág. 224 in fine; Tomo II, pág. 15.

CAPITULO III
PANORAMA DE LAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL
EN MEXICO

Antes de iniciar el contenido breve de este Capítulo, es indispensable una aclaración: los ordenamientos legales mexicanos que reglamentan materias de seguridad social son muchos. Sin duda, normas de la materia que estamos tratando se encuentran incluidas en las leyes del Trabajo, las de Educación, las del Código Agrario, las diversas disposiciones sobre la vivienda, etc.; sin embargo, queremos reducir ahora la materia de estudio, pues de otra manera no encontraría lugar suficiente en una tesis de la envergadura que ahora se presenta a la benévola consideración del Jurado. Nuestra intención es dedicar la atención solamente a aquellas leyes que contienen las normas de seguridad social como materia específica y directa de su fin propio.

Es nuestro deseo que bajo este apartado se ofrezca una noción esquemática de aquellos ordenamientos legales que forman el panorama de la Seguridad Social reglamentada en nuestro país. Como es natural, la exposición se hará con mayor detenimiento (dentro de las limitaciones naturales de este trabajo) en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, por ser sin duda la ley más completa al respecto y que, hasta ahora, ha servido de patrón a las reglamentaciones posteriores de la materia.

ANTECEDENTES:

Los antecedentes de la Seguridad Social en México pueden remontarse, al menos en cuanto a la presencia de su ideología, al propio surgimiento de la nacionalidad. José María Morelos y Pavón, al reunirse el Congreso de Chilpancingo en 1813, expuso un concepto de seguridad social: "La soberanía dimana directamente del pueblo. Las leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegios. Como una buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del pobre que mejore sus costumbres y se aleje de la ignorancia".

Antes de la Independencia funcionaba el sistema de los "montepíos", con finalidades de asistencia social para el servidor del Virreinato. Tales instituciones protegían a las viudas, huérfanos y empleados del Gobierno Colonial; sin embargo, en 1824, en vista del estado desastroso de tales "montepíos", el Gobierno Independiente tuvo que liquidarlos y hacerse cargo de las pensiones que tales instituciones

otorgaban a los servidores públicos. En 1834, el derecho de pensión se había hecho extensivo a los cónsules mexicanos y en 1856 se concedió breve pensión a los empleados de Correos, por los peligros a que continuamente estaban expuestos.

Ya la Constitución de 1857, en la Fracción XXVI del Artículo 73, consignó facultades al Congreso para conceder premios y recompensas por servicios prestados a la Nación o a la humanidad, lo que hizo que en último término se sustituyeran las pensiones por derechos en pensiones de gracia.

Pero es desde la gestación del movimiento revolucionario mexicano cuando se hace presente el concepto del seguro social. Continuamente se hace referencia al tema: El Partido Liberal Mexicano, en su programa político, pedía que se reformara la Constitución a fin de establecer la indemnización por accidente y la pensión para obreros que hayan agotado sus energías en el trabajo. En 1909 el Partido Democrático se comprometió a "la expedición de leyes sobre accidentes de trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en caso de accidente". En 1911, en el Plan Político Social elaborado por Joaquín Miranda y Gildardo Magaña y suscrito por los representantes de varias entidades federativas, se adquirió el compromiso de reglamentar las jornadas de trabajo, que no serían de menos de ocho ni más de nueve horas al día, y por otra parte se establece que se realizarán trabajos para "la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas, pagaderas en largos plazos, para las clases obreras".

Francisco I. Madero, al aceptar su candidatura para la Presidencia de la República, dijo: "Haré que se presenten las iniciativas de ley convenientes para asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, minas o en la agricultura, o bien pensionando a sus familias, cuando éstos pierden la vida en servicio de alguna empresa". Posteriormente añade Madero, el 6 de agosto de 1911, que se compromete solemnemente a "expedir leyes sobre pensiones e indemnizaciones sobre accidentes de trabajo". Una vez en la Presidencia, el apóstol Madero ordenó a la Secretaría de Gobernación la elaboración de toda una legislación obrera; pero las circunstancias inquietas por las que atravesaba el país impidieron realizar tal cometido.

En el año de 1913, cuando el Congreso agonizaba bajo la opresión del usurpador Huerta, se presentaron diversas iniciativas. Eduardo Correa y Ramón Morales proponen una ley para remediar el riesgo profesional con la creación de una caja del riesgo profesional. El grupo de los diputados "renovadores", entre los que se encontraba José Natividad Macías y Félix F. Palavicini entre otros, propusieron a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley del Trabajo con diversas protecciones a los trabajadores; sin embargo, al ser disuelto el Congreso, tales iniciativas quedaron pendientes.

El Plan de Guadalupe, suscrito en 1913 y reformado un año después, estableció que "las divisiones del Norte y Noroeste se comprometen solemnemente a procurar el bienestar de los obreros". Posteriormente, el 10. de octubre de 1914, al suscribirse por todos los delegados zapatistas y los de la División del Norte un programa de reformas políticas, económicas y sociales, se estipuló en el Art. 18: "Precaver de la miseria y del prematuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas como son: Una educación moralizadora, leyes sobre accidentes de trabajo; pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor e higiene y seguridad en los talleres, fábricas, minas, etc. y, en general, por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado".

El 10. de diciembre de 1916, Venustiano Carranza, al hacer entrega al Congreso Constituyente de Querétaro del Proyecto de Reformas Constitucionales, manifestó que: "con la responsabilidad de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con todas esas 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 la seguridad social". Carranza, pues, usa por primera vez en la terminología de la Revolución la expresión "seguridad social", dándole un significado de libertad y justicia. (1).

La exposición de motivos del Proyecto de Reformas Constitu-

(1) México, 50 Años de Revolución. T. II: La Vida Social.— Fondo de Cultura Económica.— 1961. Pág. 509.

cionales, elaborado por la Comisión encargada de precisar las bases para la legislación obrera que debiera expedir el Congreso Constituyente reunido, dice al referirse al Seguro Social: "Se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad, locales . . . y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino también fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados, auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro inminente para la seguridad pública".

La sesión del Congreso Constituyente del 23 de enero de 1917 aprobó el capítulo VI Constitucional denominado "Del Trabajo y la Previsión Social". En tal precepto se establece, en relación con el Seguro Social que "Los empresarios serán responsables por los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten. Por tanto, los patronos deberán pagar las indemnizaciones correspondientes, de acuerdo con lo que las leyes determinen" (Frac. XIV). El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo, o por cualquiera otra institución oficial o particular (Frac. XXV) y la fracción XXIX, en su texto original, decía: "Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidente y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular".

"El precepto constitucional, no obstante su timidez, promovió la aspiración hacia una ley del seguro social", comenta el maestro De la Cueva (1).

Pero a pesar del anhelo constitucional, las leyes sobre seguridad social hubieron de esperar algún tiempo para su expedición. Los ins-

(1) Mario de la Cueva. Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa. 1966. Tomo II. Pág. 188.

trumentos con que contaba la Nación no permitían la elaboración de estudios fundados para acometer la tarea: Los censos de población eran apenas rudimentarios; no había tablas de mortalidad, natalidad, invalidez, vejez, cesantía, cifras sobre ofertas y demandas de trabajo; además, en realidad se desconocían con precisión los riesgos de que se ocupan los seguros sociales y las técnicas de su tratamiento. "La idea de difundir e "inculcar la previsión popular", que mencionó la Constitución, tuvo grandes consecuencias en su realización, donde el empirismo y la improvisación fue la regla general e hizo sentir sus efectos en pequeñas cajas de socorros, montepíos, cajas populares de crédito, ahorro postal, cajas de capitalización y hasta en sociedades cooperativas de prestación de servicios médicos, farmacéuticos, jurídicos, contables y académicos. Estos hechos hicieron difícil o imposibilitaron la planeación y organización de un auténtico sistema de seguro social, y la disposición quedó a la postre limitada a un anhelo insatisfecho" (2).

Pero ya la inquietud estaba sembrada; a partir de entonces hay varios intentos de legislación social, así, vrg. el elaborado en 1921 relativo a una ley de Accidentes Industriales, materia en la que ya habían legislado localmente algunos Estados como México en 1904, Nuevo León en 1906, Veracruz y Yucatán en 1914 y Coahuila y Zacatecas en 1916, con indemnizaciones en dinero y atención médica que obligaba a las pequeñas empresas a asegurarse para evitar desequilibrios económicos con la realización del riesgo (así se creó la Caja de Riesgos Profesionales) y el proyecto de Ley de Pensiones del profesorado de 1922, con pensiones para edad avanzada según años de servicio. Campañas presidenciales impidieron que el proyecto fuese aprobado por la Unión. Pero el interés popular se acrecentaba en esta materia y es así como en 1927/28 el Partido de Previsión Social, formado por partidarios del Gral. Alvaro Obregón, postulara los siguientes principios: "El Seguro Social en sus variadas formas, jubilación por vejez de los trabajadores, seguro de vida e indemnizaciones por accidentes de trabajo, cumple los propósitos de protección al trabajador suprimiendo todos aquellos inconvenientes en que los antiguos métodos son ineficaces y engendran antagonismo, conflictos y problemas... El principio del Seguro Social hace que los patrones,

(2) México, 50 Años de Revolución. Op. Cit. Pág. 511.

los trabajadores y el Estado, en la forma que propone el Gral. Alvaro Obregón, dedique suficiente tiempo y atención a la mejor aplicación de las reglamentaciones relativas. Esto es la necesidad peculiar de toda buena administración”.

Por fin, el 9 de diciembre de 1921, el Gral. Alvaro Obregón, en un auténtico esfuerzo e interés sobre la materia, elaboró el primer proyecto de Ley del Seguro Social. El Presidente Obregón se mostró definido partidario de federalizar la ley del trabajo. En su proyecto se ocupó de liberar a los trabajadores de la indigencia en los casos de edad avanzada y accidentes de trabajo y señaló indemnizaciones y pensiones por muerte del trabajador. La financiación de tales prestaciones se obtendría de los patrones, quienes deberían constituir una reserva del 10% de los salarios pagados, misma que se entregaría al Estado, quien la manejaría en beneficio de los trabajadores. Aunque este proyecto nunca llegó a ser ley, constituye en la historia de los seguros sociales de México el mayor esfuerzo que se realizó para reglamentar este aspecto del artículo 123.

Durante el gobierno del Lic. Emilio Portes Gil, el Ejecutivo de la Unión hizo pública su tesis acerca de la necesidad de reformar la Frac. XXIX del Art. 123 constitucional a fin de establecer un seguro social con carácter de obligatorio. Con tal motivo, en julio de 1929 reunió al Congreso en período extraordinario de sesiones y allí fue aprobada la iniciativa de reforma quedando la fracción XXIX redactada en los siguientes términos: “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos”.

A pesar de que, por decreto de 1932, el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión para que expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio, por diversos acontecimientos políticos el uso de tal facultad y la meta pretendida quedaron incumplidas.

En 1934, durante la administración del Gral. Abelardo L. Rodríguez, se designó una Comisión encargada de elaborar la Ley del Seguro Social, organismo que quedó integrado por varios expertos y estudiosos en la materia, entre ellos se contó con Vicente González y González, Mario de la Cueva, Emilio Alanís Patiño y Adolfo Zamora.

Sus trabajos fueron muy importantes y han tenido gran trascendencia en la seguridad social mexicana. Por primera vez se determinaron los riesgos y se aceptó el principio de que el seguro social debe organizarse sin fines de lucro y con administración y financiamiento tripartitas. El Proyecto, aunque no llegó a cristalizar en forma de ley, constituye el antecedente más completo para estudios posteriores.

El Presidente Cárdenas, en diciembre de 1938, envió a la Cámara otro Proyecto de Ley de Seguros Sociales, que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y desocupación involuntaria; sin embargo, este proyecto tampoco llegó a trámite mejor que los anteriores.

Correspondió al Gral. Manuel Avila Camacho desarrollar una intensa actividad que culminaría en obra legal. El 2 de junio de 1941, por acuerdo presidencial, se nombró la Comisión Redactora de la Ley del Seguro Social en la cual tomaron parte muy activa el Lic. Ignacio García Téllez, a la sazón Secretario de Trabajo y Previsión Social y el Ing. Miguel García Cruz, nombrado director de la Comisión. Después de un año de áridos estudios el Ante-proyecto de Ley del Seguro Social mereció la aprobación y aliento de autorizados organismos nacionales e internacionales. Este estudio fue presentado como ponencia de México en la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social celebrada en Santiago de Chile, donde mereció múltiples comentarios elogiosos. La O.I.T. conoció también el Proyecto y opinó favorablemente de él. Finalmente, en sesión de 23 de diciembre de 1942, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto y lo propio hizo la de Senadores en diciembre de ese mismo año, habiéndose publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943. El 14 de mayo del mismo año se publicó el Reglamento referente a la inscripción de patrones y trabajadores, funcionamiento de la Dirección General del Instituto y sesiones del Consejo Técnico.

La Ley del Seguro Social, a partir de su promulgación, ha sufrido importantes modificaciones en virtud de los Decretos de 24 de noviembre de 1944, 11 de abril de 1945, 30 de diciembre de 1947, 7 de octubre de 1948, 29 de febrero de 1949, 31 de diciembre de 1956 y 30 de diciembre de 1959. Quizá las reformas de mayor trascendencia sean las de 1947 y 1959.

Consideraciones finales sobre la legalidad de las garantías sociales

Antes de entrar al estudio en detalle de la Ley del Seguro Social, culminación y orgullo de la actividad legislatora en materia de seguridad social, debemos hacer hincapié en la reforma al artículo 123, cuyo apartado B fue creado por decreto de 21 de octubre de 1960 y en el que, por primera vez pero de una manera contundente y definitiva, el legislador incorpora a los textos constitucionales el término "seguridad social" consagrándolo y garantizándolo. En efecto, la fracción IX del propio apartado B dice: "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: . . . y en los incisos a) al f) enumera la protección contra accidentes, enfermedades y ofrece jubilaciones, seguros de vida, casas y centros vacacionales y casas habitación a los trabajadores al servicio del Estado; prestaciones todas que casi repiten las que el propio Art. 123 señala para todos los trabajadores en sus fracciones I a XI y XII al XV. Hay, pues, un concepto nuevo con un contenido ya tradicional, si bien limitado por ahora exclusivamente a los trabajadores al servicio de un patrón.

Ley del Seguro Social

Pretendemos la mayor síntesis posible dentro de la suficiente claridad al dividir la Ley del Seguro Social en las siguientes partes:

I.—Campo de aplicación:

II.—Contingencias cubiertas.

III.—Prestaciones,

IV.—Conservación de derechos y seguros voluntarios y facultativos,

V.—Recursos financieros,

VI.—Inversión de las reservas y

VII.—Organos de administración.

Podemos afirmar que actualmente la Ley del Seguro Social prácticamente puede abarcar a toda la población económicamente activa

del país, cubriendo la mayor parte de los riesgos protegidos por la Seguridad Social.

La afirmación anterior es válida tanto en relación con el ámbito territorial como en cuanto a la población amparada. En efecto, en la actualidad el régimen del Seguro Social en México cubre todas las entidades federativas al tenor de 31 decretos expedidos de 1943 a 1963. En cuanto a la población amparada, el régimen del seguro social abarca a las siguientes personas:

- I.—Asalariados: a) Urbanos, b) Del campo y c) Aprendices.
- II.—A los miembros de las sociedades cooperativas de producción.
- III.—A los miembros de las sociedades locales de Crédito Agrícola.
- IV.—A los miembros de las sociedades de Crédito Ejidal.
- V.—A los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas no pertenecientes a las sociedades de crédito mencionadas en los números III y IV.
- VI.—A los trabajadores eventuales y temporales urbanos.
- VII.—A los trabajadores independientes urbanos, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos que le sean similares.

La enumeración anterior recoge lo dispuesto en los Arts. 4 y 8 de la Ley; sin embargo, el mismo ordenamiento establece las siguientes excepciones para su inscripción obligatoria:

- a) Los trabajadores de empresas de tipo familiar y los domésticos.
- b) El cónyuge, los padres y los hijos del patrón menores de 16 años, aun cuando figuren como asalariados de éste.

La Ley del Seguro Social ampara no sólo a los trabajadores, sino también a los familiares de los mismos que señala el Art. 54 de la Ley y que son:

- a) La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha vivido como si fuera su marido durante los cinco años anteriores, o con la que tiene hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene va-

rias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a las prestaciones.

- b) Los hijos menores de 16 años,
- c) El padre y la madre, cuando vivan en el hogar del asegurado.

Los familiares mencionados tienen derecho a las prestaciones siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que dependan económicamente del trabajador,
- b) Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones y
- c) Que dichos familiares no tengan, por sí mismos, derechos propios a prestaciones provenientes del Seguro Social.

II.—Contingencias cubiertas:

La Ley del Seguro Social ampara a sus beneficiarios contra las siguientes contingencias:

- a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales,
- b) Enfermedades no profesionales y maternidad,
- c) Invalidez, vejez y muerte, y
- d) Cesantía en edad avanzada.

El Art. 35 de la Ley considera accidente de trabajo el que se realiza en las circunstancias y con las características que especifica la Ley Federal del Trabajo; pero amplía el concepto del mismo considerando también como tales, aquéllos que ocurren al trabajador al trasladarse directamente a su domicilio desde el lugar en que desempeña su trabajo o viceversa, y como enfermedad profesional considera las mismas de la Ley Federal del Trabajo.

No se establece en la Ley el concepto de enfermedad general, quizás por considerar innecesario dar una definición de este tipo, pero de las disposiciones de este ordenamiento social se desprende que debe entenderse como tal toda anomalía o trastorno de orden patológico siempre que no tenga un origen de carácter profesional. Tampoco se da el concepto de maternidad.

Por invalidez se entiende el estado del asegurado quien, por enfermedad o accidente no profesionales, por agotamiento de las fuerzas

físicas o mentales, o por defectos físicos o mentales, padezca una afección o se encuentre en un estado permanente que lo imposibilite para procurarse, mediante su trabajo y ocupación anteriores, una remuneración superior al 50% de la remuneración habitual en la época, lugar y condiciones del inválido. Claro que la Ley advierte que no tendrá derecho a la prestación correspondiente quien haya provocado intencionalmente su estado de invalidez o sea ésta resultado de la comisión de un delito del mismo asegurado. Ante la invalidez el Instituto concede, según las circunstancias, el total o una parte de la pensión a los familiares que tengan derecho a las prestaciones del Seguro de Muerte, y la pensión se les cubrirá mientras dure la invalidez del asegurado.

Establece la Ley que tampoco tiene derecho a esta pensión el trabajador cuya invalidez ya existía antes de ser asegurado o cuando la misma sobreviene antes de haber justificado el pago de 150 semanas de cotización.

Por vejez entiende la Ley el cumplimiento de 65 años de edad por parte del asegurado que justifique un pago mínimo de 500 semanas de cotización al Instituto.

Por cesantía en edad avanzada entiende la Ley el hecho de haber quedado privado de trabajos remunerados cuando el asegurado ha cumplido 60 años de edad. Para obtener esta prestación (pensión, igual que en la de vejez) no tiene el asegurado que probar que sufre invalidez, pero sí haber pagado 500 cotizaciones semanales.

III.—Prestaciones:

A.—Riesgos profesionales:

En caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional la Ley del Seguro Social otorga las siguientes prestaciones:

a) Asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios.

b) Si el accidente o la enfermedad incapacitan al asegurado para trabajar, éste recibirá, mientras dure la inhabilitación, el 100% de su salario. El goce de este subsidio no podrá exceder de 72 semanas y se otorgará siempre que antes de expirar dicho período no se declare la incapacidad permanente del asegurado.

Si, como consecuencia del accidente o de enfermedad profesional, se declara la incapacidad permanente del asegurado, debe distinguirse si la incapacidad es total o parcial; en el primer caso el asegurado recibirá, en tanto subsista la incapacidad, una pensión mensual de acuerdo con su salario y que va de un mínimo de \$157.58 a un máximo de \$1,800.00 mensuales; en el segundo caso el asegurado recibirá una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades de la Ley Federal del Trabajo y con base del monto de la pensión que correspondería a la incapacidad total permanente, pero teniendo en cuenta la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y si ésta es absoluta o sólo disminuye las aptitudes para el trabajo normal.

Por otra parte, las pensiones se conceden con carácter provisional por un período de adaptación de dos años; si, transcurrido este plazo, la incapacidad es la misma, la pensión se considera definitiva salvo pruebas de un cambio sustancial.

Si el accidente o enfermedad profesional produce como consecuencia la muerte del asegurado, se otorgarán las siguientes prestaciones:

a) El pago de un mes del salario promedio del asegurado a la fecha de su fallecimiento, sin que la suma sea nunca inferior a \$500.00.

b) Si el asegurado tiene esposa, se otorgará a la viuda una pensión equivalente al 36% de la que hubiera correspondido a aquél tratándose de incapacidad total permanente. Lo mismo se dará al viudo incapacitado que dependía de la asegurada.

c) A cada uno de los huérfanos de padre o madre, menores de 16 años o mayores pero totalmente incapacitados, se le otorgará una pensión equivalente al 20% de la que hubiera correspondido al asegurado tratándose de incapacidad total permanente. Si son huérfanos de padre y madre la pensión será del 30%. Estas pensiones terminan al cumplir los huérfanos la edad de 16 años, o la de 25 años si no pueden mantenerse por incapacidad natural o si se encuentran estudiando en establecimientos públicos autorizados por el Estado.

A falta de esposa legítima se siguen las reglas que más arriba mencionamos. Pero en todo caso el total de las pensiones atribuidas a la esposa o la concubina y a los huérfanos no puede exceder de la que correspondería al asegurado si éste hubiese sufrido incapacidad

total permanente.

Si no existe viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión, ésta se repartirá entre los ascendientes que dependían económicamente del asegurado; pero la pensión será el 20% de la que le hubiere correspondido al asegurado en caso de incapacidad total permanente. Si el cónyuge o la concubina contraen nupcias o entran en concubinato la pensión se termina, pero se les entrega una indemnización global equivalente a tres anualidades de la pensión.

B.—Enfermedades no profesionales:

En caso de enfermedad no profesional, el asegurado tiene derecho a las siguientes prestaciones:

a) Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria hasta un plazo máximo de 52 semanas para la misma enfermedad. Si al concluir este período el asegurado continúa enfermo, se puede prolongar su tratamiento hasta por 26 semanas más. Terminada esta prestación, se le puede internar en casas de reposo para restablecer su capacidad de trabajo.

b) Cuando la enfermedad incapacite para el trabajo se otorgará un subsidio en dinero que va de un mínimo de \$3.50 a un máximo de \$48.00 diarios, según el grupo de salario en que se encuentre incluido el asegurado y que representa un 60% del salario promedio correspondiente. El subsidio dura lo mismo que la asistencia médica, pero para recibirlo es preciso haber cotizado cuando menos seis semanas en los últimos nueve meses.

La esposa, concubina, hijos o ascendientes en los términos arriba mencionados tienen derecho a las prestaciones de asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

Igualmente, tienen derecho a las mismas prestaciones los pensionados por incapacidad permanente, o parcial con 50% de incapacidad a lo menos, y los pensionados por invalidez, vejez o muerte y sus familiares derecho-habientes que reúnan los mismos requisitos de los familiares derecho-habientes de los asegurados. Mas para que estas personas tengan derecho a las prestaciones es preciso que dependan económicamente del asegurado, que el asegurado tenga derecho a esas prestaciones y que tales personas no tengan derecho propio a las pres-

taciones provenientes del Seguro Social.

C.—Maternidad:

La mujer asegurada tiene derecho durante el embarazo, el alumbramiento y el pauperio a las siguientes prestaciones:

a) Asistencia obstétrica necesaria, a partir del día en que el Instituto certifique el estado de embarazo.

b) Un subsidio en dinero, igual al que correspondería en caso de enfermedad no profesional, que la asegurada recibirá durante 42 días anteriores al parto y 42 días posteriores al mismo. Sobre este subsidio se le entregará una mejora, que ascenderá al 100% del subsidio en dinero señalado para la enfermedad no profesional, durante los ocho días anteriores al parto y los 30 posteriores al mismo. Dicho subsidio se proporcionará si la asegurada no está recibiendo otro por concepto de enfermedad y si no ejecuta trabajo alguno mediante retribución. Esta prestación es superior, en los últimos treinta y ocho días, al salario en un 20%.

c) Ayuda para la lactancia cuando, según dictamen médico, existe incapacidad física para amamantar al hijo.

d) Una canastilla de artículos útiles para el cuidado del niño, al nacer éste.

Para que la asegurada tenga derecho al subsidio se requiere que haya cubierto treinta cotizaciones semanales en el período de doce meses anteriores a la fecha desde la cual comienza el pago del mismo.

También se otorga la asistencia obstétrica a la esposa del asegurado y a la del pensionado o, a falta de ésta, a la mujer con quien el asegurado o el pensionado haya vivido como si fuera su marido durante los últimos cinco años anteriores al parto o con la que tiene hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. También tiene derecho a la ayuda para lactancia.

Si el asegurado es hospitalizado por el Instituto, el subsidio se pagará a los familiares derecho-habientes y, a falta de éstos, el asegurado recibirá el 50% del subsidio.

D.—Ayuda para gastos de entierro:

Si el asegurado fallece después de haber cubierto cuando menos 12 cotizaciones semanales en los 9 meses anteriores al fallecimiento,

se pagará a quien presente copia del acta de defunción y la cuenta de los gastos de entierro, un mes de salario promedio. En el caso de los pensionados, se pagará un mes de pensión. En ambos casos esta prestación no será menor de \$500.00.

E.—Invalidez:

El asegurado que sea declarado inválido tiene derecho, si ha cubierto un mínimo de 150 cotizaciones semanales, a la pensión de invalidez que oscila desde \$866.32 hasta \$11,138.40 anuales, aumentables si se ha cubierto más de 500 cotizaciones semanales.

No tiene derecho a esta pensión el asegurado que intencionalmente haya provocado su estado de invalidez o éste sea resultado de la comisión de un delito del mismo asegurado. Tampoco tiene derecho a esta pensión el trabajador cuya invalidez ya existía antes de ser asegurado o ella sobrevenga antes de haber cubierto 150 semanas de cotización.

F.—Vejez:

El asegurado, al cumplir 65 años de edad y habiendo pagado 500 cotizaciones semanales, tiene derecho a pensión de vejez. Esta oscila entre \$866.32 y \$11,138.40 anuales, y se aumentará un tanto por ciento por cada semana de cotización arriba de las 500. Quien, habiendo cumplido 60 años, justifique el pago de 500 cotizaciones y no se encuentre ganando más de la mitad de la remuneración habitual que en la misma región y en sus mismas condiciones reciban los demás trabajadores, tendrá derecho a pensión reducida.

G.—Cesantía en edad avanzada:

Al cumplir los 60 años de edad, y tener 500 semanas cotizadas, el asegurado que quede privado de trabajos remunerados tiene derecho a recibir una pensión de vejez con tarifa reducida. Esta se otorga según una tabla que va desde los 60 a los 64 años once meses y que oscila de un 72 a un 99.34% de la pensión normal de vejez. Claro que se excluye la posibilidad de una posterior pensión normal de vejez o invalidez.

Las pensiones de invalidez y vejez se aumentan en un 20% cuando el estado físico del pensionado requiera asistencia permanente; pero estas prestaciones se suspenden si el asegurado desempeña trabajo comprendido en el régimen del Seguro Social, a menos que la

suma de pensión y nuevo salario no sea mayor que la suma que percibía al pensionarse.

H.—Asignaciones familiares.

Cada uno de los hijos menores de 16 años de un pensionado por invalidez o vejez tiene derecho a una asignación familiar equivalente al 10% de la cuantía de la pensión de invalidez o de vejez.

I.—Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez.

El Instituto proporciona servicios médicos, educativos y sociales a los asegurados, con objeto de prevenir la realización de un estado de invalidez. Igual dará servicios especiales de curación, reeducación y adaptación, con objeto de que el asegurado obtenga la recuperación de su capacidad para el trabajo.

El Reglamento de 27 de julio de 1956 ordena la construcción de colonias obreras para casas habitación para arrendarlas a los asegurados. Finalmente, para prevenir enfermedades e incapacidades para el trabajo, se difundirán conocimientos y prácticas de previsión social.

J.—Muerte.

a) Viudez.

El asegurado o pensionado que haya cubierto 150 cotizaciones semanales al morir crea para su viuda el derecho a una pensión igual al 50% de la pensión de Invalidez, Vejez o Cesantía que el asegurado fallecido disfrutaba. A falta de esposa, recibirá la pensión la concubina, si es única.

Pero la viuda no tendrá derecho a la pensión: 1.—Si su matrimonio no había llegado a los 6 meses de duración, 2.—Si contrajo matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste 55 años, a menos que la muerte haya ocurrido después de los dos años de casados, y 3.—Si al contraer matrimonio el asegurado recibía ya una pensión de Invalidez, Vejez o Cesantía. Estas limitaciones no rigen cuando al morir el asegurado, la viuda compruebe haber tenido hijos con él.

b) Orfandad.

Al morir el padre o la madre asegurados, los hijos menores de 16 años tienen derecho a recibir la pensión de orfandad si aquellos

disfrutaban de pensión de invalidez, vejez o cesantía, o hubieren cubierto al Instituto un mínimo de 150 cotizaciones. La pensión es igual al 20% de la de invalidez, vejez o cesantía que el asegurado gozaba al fallecer. Si el huérfano lo fuere de padre y madre, la pensión será igual al 30%.

c) Ascendientes.

El asegurado que muera sin dejar viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión, hace nacer una pensión para cada uno de los ascendientes que dependían económicamente de él igual al 20% de la pensión que el asegurado estuviere gozando al fallecer o de la que le hubiere correspondido suponiendo realizado el estado de invalidez.

K.—Ayuda para matrimonio.

El asegurado que contraiga matrimonio después de haber cubierto un mínimo de 150 cotizaciones semanales tiene derecho a recibir una ayuda para gastos de matrimonio igual al 30% de la anualidad de la pensión que por invalidez tuviera derecho el interesado en la fecha del matrimonio.

IV.—Conservación de derechos, seguro voluntario y seguros facultativos y adicionales.

A.—Seguro Voluntario.

El asegurado con más de cien cotizaciones semanales cubiertas en el seguro obligatorio, al ser dado de baja tiene el derecho de continuar voluntariamente su seguros conjuntos de enfermedades no profesionales y maternidad y de invalidez vejez y muerte, o únicamente el de invalidez, vejez y muerte, cubriendo a su elección, las cuotas obrero patronales correspondientes al grupo de salario al que pertenecía en el momento de la baja o a las del grupo inmediatamente inferior.

B.—Seguros Facultativos.

El Instituto puede contratar individual o colectivamente seguros facultativos que comprendan uno o más de los seguros señalados para los trabajadores sujetos al seguro obligatorio, con los trabajadores independientes, profesionistas libres, artesanos y con todos aquellos

que le fuéren similares; pero el seguro se sujeta a condiciones y tarifas especiales así como al examen médico del solicitante.

También puede contratar seguros colectivos con los ejidatarios y los miembros de las comunidades agrarias no sujetos al seguro obligatorio.

C.—Seguros Adicionales.

Para proporcionar a sus afiliados prestaciones superiores o condiciones más favorables de las fijadas para el seguro obligatorio, el Instituto puede contratar seguros adicionales para los trabajadores comprendidos en el seguro obligatorio. Lo mismo puede contratar con los patrones mediante el pago de una prima adecuada a fin de cubrir aquellas prestaciones consignadas en los contratos colectivos que sean distintas a las establecidas en la Ley del Seguro Social.

D.—Conservación de Derechos.

Los asegurados, al dejar de estar sujetos al régimen del seguro social obligatorio, conservan los siguientes derechos:

a) En la rama de enfermedades generales y maternidad los conservan por 8 semanas después de la desocupación. Del mismo derecho disfrutarán sus beneficiarios.

b) En la rama de invalidez, vejez y muerte, conservan sus derechos por un período igual a la quinta parte del tiempo cubierto por sus cotizaciones; pero este período no puede ser menor de doce meses, ni mayor de tres años. Si reingresa al seguro se le reconoce el tiempo cubierto por sus cotizaciones.

V.—Recursos Financieros.

A.—Riesgos Profesionales.

Los recursos para cubrir todas las prestaciones del Seguro de Riesgos Profesionales, serán cubiertos íntegramente por las cuotas de los patrones, aportaciones que se fijan en proporción al monto de los salarios que pagan y a los riesgos inherentes a la actividad de las negociación. Para estos efectos el Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgos para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales distribuye a las empresas en cinco clases según la peligrosidad que corresponde a su actividad fundamental.

Las clases o grado de riesgo que pueden corresponder a las empresas son: Riesgo Ordinario de Vida, Riesgo Bajo, Riesgo Medio, Riesgos Alto y Riesgo Máximo. La fijación del grado de riesgo se hace teniendo en cuenta las medidas preventivas, condiciones de trabajo, y demás elementos que influyen sobre el riesgo particular de cada negociación. Cada tres años el Consejo Técnico del Instituto puede revisar las clases y grados de riesgo o bien, puede hacerlo en cualquier tiempo con autorización de la Asamblea General.

B.—Enfermedades Generales y Maternidad.

Los recursos necesarios para cubrir este riesgo se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones y los obreros y de la contribución del Estado. La contribución tripartita se distribuye en las siguientes proporciones: 50% a los patrones, 25% a los trabajadores y 25% al Estado. Las cuotas se señalan en una tabla que se inicia en el grupo "E" con un salario promedio de siete pesos, con cuota patronal de \$ 2.20 semanales y \$ 1.10 para el trabajador, para terminar en el grupo "P" para salarios mayores de \$ 80.00, con cuota patronal de \$ 28.36 y \$ 14.18 para el trabajador. El cálculo de las pensiones a que tienen derecho los beneficiarios de estas prestaciones se fijan con la misma tabla que determina las pensiones mensuales.

C.—Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte.

Los recursos para cubrir estas prestaciones y para constituir las reservas técnicas se obtienen de las cuotas obrero patronales y de la contribución que corresponde al Estado. Patrones y trabajadores cubren cuotas que señala una tabla que se inicia con el grupo "E" de salarios y en el que corresponde pagar al patrón \$ 1.48 por semana y al trabajador 0.74 por el mismo lapso y va aumentando proporcionalmente hasta el máximo, que es el grupo "P". La contribución del Estado es igual a la mitad del total de las cuotas que corresponde pagar a los patrones. Además de estos ingresos, el Instituto se allega recursos con los alquileres, intereses, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan sus propios bienes.

Facultad Económico-coactiva:

Para asegurar los principales recursos del Instituto, se le ha otorgado la facultad económico-coactiva para el cobro de las cuotas que establece la Ley del Seguro Social.

La facultad económico-coactiva parece lógica a un régimen obligatorio de seguro social; sin embargo, dentro de la técnica jurídica, hubo necesidad de recurrir a una verdadera ficción de derecho para que esta facultad fuese legalmente procedente y así se afirma en el Acuerdo No. 5245 del Consejo Técnico, dictado el 25 de Febrero de 1950: "Aun cuando es cierto que las cuotas del Seguro Social se les ha dado el carácter de crédito fiscal, ello se hace por una verdadera ficción y para facilitar los medios de hacerlas efectivas, sin que pueda afirmarse que aquellas tengan un carácter tributario, como el de las contribuciones que constituyen los ingresos para el sostenimiento del Estado, porque el Instituto Mexicano del Seguro Social propende finalidades de muy distinta índole de las que constituyen la esfera administrativa del Gobierno".

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido repetidamente tesis en las que reitera el carácter fiscal de los créditos en favor del IMSS, tal como claramente se aprecia en la que a continuación transcribimos: "La Suprema Corte, a través de la Segunda Sala, ha sostenido que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, la obligación de pagar cuotas y demás subsidios al Instituto Mexicano del Seguro Social tiene un carácter netamente fiscal autónomo por lo que el conocimiento de las resoluciones del Consejo Técnico del mismo cuando crean un crédito fiscal a su favor sin ulterior recurso administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 160, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, es de la competencia del Tribunal Fiscal".

En la página 2324 del Tomo CXXV se encuentra sentencia de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación que determina la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de controversias originadas por cobros o pagos de cuotas para el Seguro Social; y en el expediente 2043/952, del Tomo 205 a 216, pág. 298 de las Resoluciones del Tribunal Fiscal, se encuentra sentencia que atribuye carácter fiscal a las multas del IMSS que impone a las empresas por no afiliar a sus trabajadores al Instituto.

VI.—Inversiones de las Reservas.

El IMSS, maneja directamente sus propios fondos, para cuyo efecto deposita en instituciones Nacionales de Crédito las cantidades necesarias para hacer frente a sus obligaciones inmediatas y entrega

a la Nacional Financiera el remanente.

La Ley establece que las reservas se invertirán:

I.—Hasta un 15% en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados, Distrito o Territorios Federales, Municipios, Instituciones Nacionales de Crédito o Entidades encargadas de manejos de servicios públicos.

II.—Hasta un 80% en la adquisición, construcción y financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto, y

III.—El 5% restante, y todas las demás cantidades disponibles para inversión, se invertirán en préstamos hipotecarios.

VII.—Organos de Administración del IMSS.

La organización y administración del Seguro Social se ejerce por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social, organismo descentralizado y con personalidad jurídica propia.

Los órganos de administración del Instituto son:

a) La Asamblea General, integrada por 30 miembros, designados: 10 por el Ejecutivo Federal; 10 por las Organizaciones Patronales y 10 por las Organizaciones de Trabajadores. Los miembros de la Asamblea duran en su cargo 6 años y pueden ser reelectos.

b) El Consejo Técnico, integrado por 12 miembros, designando 4 los representantes patronales, 4 los representantes de los trabajadores y 4 los representantes del Estado. El Director General es siempre Consejero del Estado y preside el Consejo Técnico.

c) La Comisión de Vigilancia, que está designada por la Asamblea General y se compone de 6 miembros. Cada uno de los sectores representativos de patrones y trabajadores de la Asamblea, proponen dos miembros propietarios y dos suplentes.

d) El Director General, que es nombrado por el Presidente de la República.

e) La descentralización geográfica-administrativa del IMSS se ejerce a través de Delegaciones Regionales, Delegaciones Estatales y Delegaciones Locales.

Reglamentos a la Ley del Seguro Social.

Para la mejor aplicación de la Ley del Seguro Social, se tienen dictados una serie de Reglamentos, de los cuales unos, han sido expedidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de su potestad reglamentaria y otros lo han sido por el Consejo Técnico del Instituto, en uso de las facultades que concede al mismo, la fracción IX del artículo 107 de la Ley del Seguro Social.

A continuación se enumeran los Reglamentos de la Ley del Seguro Social de cuyos títulos se desprende fácilmente la materia que reglamenta:

1.—Reglamento de la Ley del Seguro Social relativo a la Inscripción de Patronos y Trabajadores, Funcionamiento de la Dirección General del Instituto y Sesiones del Consejo Técnico. (14 de Mayo de 1943).

2.—Reglamento de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social. (12 de Febrero de 1945).

3.—Reglamento de Cajas Regionales y Locales del Instituto Mexicano del Seguro Social. (15 de Febrero de 1945).

4.—Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social. (15 de Octubre de 1947).

5.—Reglamento para la Imposición de Multas por Infracción a las Disposiciones de la Ley del Seguro Social y de sus Reglamentos. (15 de Noviembre de 1947).

6.—Reglamento de Organización Interna de las Cajas Regionales. (26 de Febrero de 1948).

7.—Reglamento de Traslado de Enfermos entre las Cajas Centrales y Regionales del Instituto Mexicano del Seguro Social. (26 de Mayo de 1948).

8.—Reglamento de la Comisión Permanente de Cuadro Básico de Medicamentos. (18 de Mayo de 1948).

9.—Reglamento de la Ley del Seguro Social en lo relativo a la Afiliación de Patronos y Trabajadores. (2 de Septiembre de 1950).

10.—Reglamento de la Nueva Inscripción General de Patronos y Trabajadores y de la Expedición de Certificados de Derechos de los Asegurados. (2 de Septiembre de 1950).

11.—Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social. (17 de Noviembre de 1950).

12.—Reglamento para el Pago de Cuotas y Contribuciones del Régimen del Seguro Social. (2 de Septiembre de 1950).

13.—Reglamento del artículo cuarto Transitorio del Decreto de 3 de Febrero de 1949 que Reformó la Ley del Seguro Social. (2 de Junio de 1953).

14.—Reglamento del Primer Párrafo del Artículo 72 de la Ley del Seguro Social. (8 de Julio de 1954).

15.—Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social. (2 de Agosto de 1956).

16.—Reglamento de las Ramas de Riesgos Profesionales y Enfermedades no Profesionales y Maternidad. (24 de Febrero de 1958).

17.—Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Eventuales y Temporales Urbanos. (28 de Junio de 1960).

18.—Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. (18 de Agosto de 1960).

19.—Reglamento de Clasificación de Empresas y Grados de Riesgo para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. (29 de Enero de 1964).

20.—Reglamento de Delegaciones Regionales y Estatales del IMSS. (18 de Julio de 1967).

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

Este ordenamiento social fue expedido el 28 de Diciembre de 1959 y publicado en el Diario Oficial el 30 de Diciembre de ese mismo año. Protege en los campos bio-socio-económico a los trabajadores al servicio del Estado. La Ley mencionada vino a substituir al anticuado régimen de jubilaciones y pensiones de empleados públicos por un moderno sistema encuadrado en la seguridad social contemporánea.

Los Montepíos que existieron durante la época colonial pueden considerarse como antecedentes directos de esta legislación, pues ta-

les instituciones fueron creadas en beneficio de los servicios del Virreynato. Del mismo modo pueden considerarse como antecedentes, el decreto de 20 de Noviembre de 1856 por el cual los empleados de correos pudieron gozar de una jubilación, también es antecedente el decreto el 25 de agosto de 1855 que estableció pensiones alimenticias y de retiro para el cuerpo diplomático y la disposición de la Ley de Organización de los Tribunales del Fuero Común del Distrito y Territorios Federales del año 1922, en donde se disponía el derecho de ser pensionado para los Magistrados, Jueces y Oficiales que no tuviesen fortuna.

Con el transcurrir de los años posteriores a las fechas indicadas, los empleados públicos fueron obteniendo una serie de beneficios otorgados en cada dependencia oficial, ya sea por medio de decretos o bien por disposiciones internas, "... esta diversidad de disposiciones, de las que incluso no podían determinarse con exactitud cuáles estuvieren en vigor y cuáles derogadas, y en las que se establecían pensiones de tipos muy heterogéneos y sujetas a modalidades muy disímolas, añadiéndose la práctica del otorgamiento sin sujeción a regla, de pensiones gratuitas por el Presidente de la República, condujo a una verdadera anarquía, que culminó en no pocos casos de injusticia notoria o claro favoritismo". "Ante tal situación, el Gobierno englobó a todos aquellos que recibían un sueldo a cargo del Estado, considerándolos bajo la denominación común de empleados públicos". (1). Fue el 12 de Agosto de 1925 cuando se expidió la Ley de Pensiones Civiles de Retiro. "Conforme a dicha ley —nos dice Gustavo Arce Cano— los funcionarios y empleados de la Federación, del Departamento del D. F. y de los Gobiernos de Territorios Federales, tienen derecho a pensión: a) Cuando lleguen a la edad de 55 años; b) O cuando tengan 35 años de servicios; c) O cuando se inhabiliten para el trabajo. También tienen derecho a pensión, los deudos de los funcionarios y empleados. El fondo de pensiones se forma principalmente con el descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios y empleados durante el tiempo de sus servicios y con las subvenciones de la Federación y Distrito y Territorios Federales". (1).

(1) Mario L. Devali. Del Sistema Jubilatorio al Seguro Social. Rev. de Derecho del Trabajador. p. 385. Ed. La Ley. Buenos Aires, Julio de 1956.

La inclusión de los trabajadores al servicio del Estado en la Ley del Seguro Social, estaba ya dispuesta desde el año de 1943; sin embargo el Gobierno consideró mejor expedir una reglamentación específica para sus servidores que además añade algunos modernos conceptos de Seguridad Social. En términos generales se observa una combinación entre las prestaciones típicas en el Seguro Social y otras especiales en materia de pensiones y jubilaciones cuyos beneficios se encontraban ya muy arraigadas en este grupo de personas, y, como ya se ha hecho mención, algunas prestaciones que tienden a proteger al trabajador y su familia en forma integral pues protege, no sólo la salud del trabajador, sino además la ganancia del mismo robusteciendo su patrimonio al liberarle de los gastos que supone la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la distracción, etc., protecciones que se echan mucho de menos en la Ley del Seguro Social y que sin duda se hacen ya indispensables en la moderna ideología de la seguridad social.

Llegados a este punto deseamos insistir en la importancia de un hecho trascendental a la vida constitucional de la seguridad social mexicana. El legislador reconoce a la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado su categoría de garantía constitucional. Tal como ya se mencionó anteriormente, el decreto de 21 de octubre de 1960 modifica el texto del artículo 123 Constitucional adicionando el apartado B en el cual, en su fracción XI expresamente nos señala las normas fundamentales bajo las cuales se deberá reglamentar la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado; y el término de Seguridad Social no es ocioso sino que, bajo este concepto se establecen protecciones no sólo a los accidentes y enfermedades profesionales de los trabajadores (incisos a) y b), sino además se ordena proteger el bienestar integral de los trabajadores y sus familiares mediante atenciones sociales a los aspectos de: maternidad, asistencia médica y medicinas a los familiares, centros vacacionales y de recuperación, tiendas económicas, habitaciones baratas en arrendamiento o venta.

Como puede apreciarse, esta reforma fue posterior a la ley del ISSSTE, la cual desde su expedición no ha sido modificada. No cabe duda que al legislador no le fue suficiente que hubiese una reglamentación de la seguridad social para este grupo de personas, sino que consideró que la importancia y la naturaleza de la seguridad social debía consagrarse como una garantía constitucional.

Siguiendo la pauta del análisis de la Ley del Seguro Social, presentaremos sumariamente el contenido de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

I.—Personas amparadas:

La Ley comprende:

I.—A los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios Federales.

II.—A los trabajadores de los Organismos Públicos que sean incorporados a la Ley.

III.—A los pensionistas de las Entidades y organismos públicos.

IV.—A los familiares de los derecho-habientes tanto de los trabajadores como de los pensionistas.

II.—Contingencias cubiertas:

Se establece como obligatorias las siguientes prestaciones:

- 1.—Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;
- 2.—Seguro de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales;
- 3.—Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;
- 4.—Servicios que elevan los niveles de vida del servidor público y de su familia;
- 5.—Promociones que mejoran la preparación técnica y cultural y que activan las formas de sociabilidad del trabajador y su familia;
- 6.—Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos o para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador;
- 7.—Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- 8.—Préstamos hipotecarios;
- 9.—Préstamos a corto plazo;
- 10.—Jubilación;
- 11.—Seguro de vejez;
- 12.—Seguro de invalidez;
- 13.—Seguro por causa de muerte, y
- 14.—Indemnizaciones globales.

III.—Prestaciones:

A.—Seguro de Enfermedades no Profesionales:

a) Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria durante 52 semanas para la misma enfermedad.

b) Cuando la enfermedad incapacite al trabajador, éste tendrá licencia con goce de sueldo o medio sueldo, según la antigüedad en el trabajo, en la escala que previene el actual artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Si al vencer el término de la licencia con goce de sueldo continúa la incapacidad, se le concederá, hasta por un nuevo término de 52 semanas licencia con un subsidio en dinero equivalente al 50% del sueldo que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad.

c) Tendrán derecho a los servicios médicos: la esposa, la concubina, los hijos menores de 18 años, el padre y la madre, familiares todos del trabajador, siempre y cuando dependan únicamente de éste.

B.—Maternidad:

La mujer trabajadora, la esposa o la concubina del trabajador tendrán derecho a recibir:

a) Asistencia obstétrica desde que se inicie el embarazo;

b) Ayuda para lactancia durante seis meses, cuando exista incapacidad para amamantar al hijo;

c) Canastilla de maternidad.

C.—Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales:

Los trabajadores tendrán derecho a que se les proporcione:

a) Asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria y aparatos de prótesis y ortopedia que sean necesarios;

b) Licencia con goce de sueldo íntegro, cuando exista incapacidad temporal del trabajo y pensión conforme a la Tabla de Valuación de Incapacidades de la Ley Federal del Trabajo; cuando la incapacidad sea parcial, permanente o total permanente, la pensión será igual al sueldo que el trabajador venía disfrutando;

c) En caso de muerte por riesgo profesional, los derechohabien-

tes gozarán por un año de una pensión íntegra equivalente al 100% de la remuneración que tuviera el trabajador al ocurrir el fallecimiento, disminuyendo dicha pensión en un 10% el segundo año y así sucesivamente, en la misma proporción, durante los años subsiguientes, hasta llegar a la mitad de la pensión original. Si la muerte es originada por causas ajenas a la incapacidad total o parcial permanente, sólo se entregará a los derechohabientes el importe de seis meses de la cuota disfrutada por el pensionista.

D.—Prestaciones o Promociones Sociales:

La Ley establece que un Reglamento especial estructurará los medios de impartir las prestaciones o promociones que mejoren el nivel de vida de los trabajadores y de sus familias, mediante una formación social y cultural adecuada y la disponibilidad de servicios que satisfagan las necesidades de educación, alimentación y vestido, descanso y esparcimiento.

Si bien este Reglamento no se ha expedido es notoria la actividad y realizaciones que en esta materia ha logrado, el Instituto, y muy especialmente en el renglón de alimentos, vestidos y artículos para el hogar que se expenden en almacenes especiales para los trabajadores.

E.—Habitaciones para los Trabajadores:

El Instituto se encuentra facultado para adquirir o urbanizar terrenos destinados a formar unidades de habitación, viviendas que serán vendidas a los trabajadores a precios módicos, o bien para darlas en arrendamiento a los mismos.

En el caso de las enajenaciones, éstas podrán hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria, con reserva de dominio o por medio de contratos de promesa de venta.

F.—Préstamos Hipotecarios:

Los trabajadores con antigüedad mínima de seis meses podrán obtener préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos, construcción de casas, mejoras en las mismas o redención de gravámenes que soporten tales inmuebles.

Las amortizaciones de tales préstamos serán quincenales y su monto no podrá exceder del 50% del salario del trabajador.

La cuantía del préstamo será hasta del 85% del valor del inmueble, pero en ningún caso excederá de \$ 100,000.00.

El interés no será mayor del nueve por ciento anual sobre saldos insolutos, y en caso de muerte del trabajador el saldo será cubierto por el Instituto tomando las cantidades necesarias del fondo especial creado para ese objeto.

Las casas adquiridas o construidas por los trabajadores para su propia habitación, con fondos suministrados por el Instituto quedarán exentas de todos los impuestos federales y del Distrito y Territorios Federales.

G.—Préstamos a Corto Plazo:

Los trabajadores con antigüedad mínima de seis meses podrán obtener préstamos a corto plazo bajo las siguientes condiciones:

a) Hasta por el importe de seis meses del sueldo básico del solicitante o de cuatro si sus aportaciones no son mayores al monto del préstamo, calculado según el primer supuesto.

b) Los abonos serán quincenales y no deberán sobrepasar, sumados a otros descuentos, como los originados por préstamos hipotecarios, del 50% del sueldo del trabajador.

c) El plazo no podrá ser mayor de 18 meses.

d) El interés no será mayor del 9% anual sobre saldos insolutos.

e) No se concederá un nuevo préstamo mientras permanezca insoluto el anterior.

H.—Jubilación:

Los trabajadores con 30 años de servicios o más e igual tiempo de contribución al Instituto, cualquiera que sea su edad, tendrán derecho a jubilarse, recibiendo al efecto una pensión igual al 100% del sueldo que resulte del promedio de los sueldos disfrutados en los cinco años anteriores a la fecha en que se obtenga la jubilación.

I.—Vejez:

A partir de los 55 años de edad y 15 de servicios, con igual tiempo de contribución al Instituto, los trabajadores tendrán derecho a disfrutar de una pensión por vejez cuyo monto va desde el 40% del

salario promedio, calculado en igual forma que se hace para la jubilación, hasta el 95% de ese sueldo cuando se tienen 29 años de servicios, aumentándose según una tabla progresiva un 2.5% por cada año de servicios que media entre los límites mencionados, o sea, de los 15 a los 29 años de servicios.

J.—Invalidez:

Esta prestación se refiere a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al trabajo y que hayan contribuido al Instituto cuando menos durante 15 años.

El monto de esta pensión se calculará de la misma forma que se hace en el caso de la vejez.

K.—Muerte:

Quando el trabajador falleciere por causas ajenas al trabajo y contare con más de quince años de contribuir al Instituto, ya sea que se encuentre en servicio activo o esté pensionado por vejez o invalidez, se concederán las pensiones de viudez u orfandad, o bien a los ascendientes en su caso.

El orden para gozar de estas pensiones será el siguiente:

- a) Esposa supérstite e hijos menores de 18 años;
- b) A falta de esposa legítima, la concubina, siempre que hubiere tenido hijos con el trabajador fallecido o hubiere vivido con él durante los últimos cinco años que precedieron a su muerte y ambos hayan estado libres de matrimonio;
- c) Esposo supérstite cuando éste sea mayor de 55 años, o esté incapacitado para trabajar y hubiere dependido económicamente de la trabajadora.
- d) A falta de cónyuge, hijos o concubina, la pensión se entregará a los ascendientes, cuando éstos hubiesen dependido económicamente del trabajador durante los últimos cinco años anteriores a su muerte.

El monto de la pensión se calculará, para el trabajador en servicio activo, en la misma forma que se sigue para determinar el monto de la pensión de vejez. Este importe lo percibirán los familiares pensionados durante el primer año posterior al deceso y durante los cinco años sucesivos se disminuirá en un 10% hasta reducirla al

50% de la cifra primitiva.

Quando el trabajador fallecido estuviere pensionado por vejez o invalidez, la pensión se calculará a partir del 80% del monto original para percibirse el primer año y del segundo en adelante se reducirá en un 10% hasta llegar a la mitad de la pensión original.

Las pensiones se pierden: a) Cuando el hijo pensionado llegare a los 18 años, a menos que no pudiere mantenerse por su propio trabajo por enfermedad duradera, defectos físicos o psíquicos. b) A la esposa o concubina, cuando contraigan nuevas nupcias o entren en concubinato. Al contraer matrimonio recibirán como única y última prestación el importe de seis meses de la pensión. c) Al pensionista que desapareciere de su domicilio por más de un mes sin tenerse noticias de su paradero.

Quando fallece el pensionista el Instituto deberá entregar a sus deudos o las personas que se hubiesen hecho cargo de su inhumación, el importe de 60 días de pensión por concepto de gastos de funerales.

L.—Indemnización Global:

Al trabajador que se separe definitivamente del servicio sin tener derecho a la pensión por vejez o invalidez tendrá derecho a que se le otorgue una indemnización global calculada como sigue:

a) De uno a cuatro años de servicio, el monto total de las cuotas con que hubiese contribuido.

b) De 5 a 9 años el monto total de las cuotas con que hubiese contribuido más un mes de sueldo.

c) El monto total de sus cuotas con que contribuyó al Instituto más dos meses de sueldo básico, si hubiese permanecido en servicio de 10 a 14 años.

IV.—Administración.

El instituto tiene personalidad jurídica y constituye un organismo público descentralizado con patrimonio propio y domicilio en la ciudad de México.

Los órganos de gobierno del Instituto son:

a) La Junta Directiva, compuesta de siete miembros, el primero designado por el Presidente de la República con el cargo de Di-

rector General del Instituto; tres nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otros tres designados por la Federación y Trabajadores al Servicio del Estado. El Director ocupa el cargo de Presidente de la Junta.

V.—Patrimonio.

El Patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado se encuentra constituido por:

a) Las aportaciones de los trabajadores consistentes en las cuotas obligatorias del 8% del sueldo básico de que disfruten. Estas cantidades serán destinadas a sufragar el costo de las prestaciones del Instituto conforme a la siguiente proporción: 2% para el Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad; 6% para cubrir las prestaciones sociales, la Jubilación, la vejez, la invalidez, la muerte y la indemnización global.

b) Las aportaciones que deben hacer las entidades y organismos públicos y que consisten en los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores: 6% para el riesgo de Enfermedades no Profesionales y Maternidad; 0.75% para el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; y el 6% para las prestaciones sociales, jubilación, vejez, invalidez, muerte e indemnización global.

c) El importe de créditos, intereses, rentas, plusvalías, pensiones prescritas, donaciones, herencias, legados y cualesquiera otras percepciones respecto de las cuales el Instituto resultare beneficiado.

VI.—Inversiones.

La Ley establece que las reservas se invertirán como sigue:

a) Hasta un 10% en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Distrito o Territorios Federales, Municipios, instituciones nacionales de crédito o entidades encargadas del manejo de servicios públicos.

b) Hasta un 40% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo y habitaciones para trabajadores.

- c) Hasta un 25% en préstamos hipotecarios.
- d) Hasta un 25% en préstamos a corto plazo.
- e) Las cantidades restantes se invertirán preferentemente en préstamos hipotecarios y a corto plazo, a acciones, bonos o ttulos de instituciones nacionales de crédito o acciones de sociedades mexicanas, pero en este último caso la inversión no deberá exceder del 5% del total de las reservas.

La ley autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aplicar y vigilar el cumplimiento de la propia ley, así como para interpretarla administrativamente, por medio de disposiciones generales que deben publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación.

OTRAS DISPOSICIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO

Seguro de Vida.

L

El Ejecutivo de la Nación, en Acuerdo de fecha primero de Septiembre de 1964, facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para que, a nombre del Gobierno Federal, contratasen un Seguro de Vida para los trabajadores al Servicio del Estado.

dor será de \$ 40,000.00. Los beneficios del Seguro de Vida incluyen únicamente a los trabajadores de base, quedando excluidos expresamente los trabajadores eventuales y los contratados por obra determinada.

El Acuerdo dispone que la suma asegurada por cada trabaja-

El acuerdo dispone que la suma asegurada por cada trabajador será de \$40,000.00. Los beneficios del Seguro de Vida únicamente a los trabajadores de base, quedando excluidos expresamente los trabajadores eventuales y los contratados por obra determinada.

La prima del seguro será de \$12.50 quincenales por cada asegurado, quedando el 50% de tal cuota a cargo del Gobierno Federal o del Departamento del Distrito Fedreal en su caso, y el 50% restante a cargo del trabajador asegurado.

Decreto que establece las causas de retiro voluntario o forzoso

de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conforme a esta disposición particular, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia que hayan cumplido 70 años o los que se incapaciten, física o mentalmente para el desempeño de sus labores, deberán ser retirados de su encargo.

Voluntariamente, los Ministros pueden solicitar su retiro al cumplir 15 años de servicios en la Suprema Corte de Justicia, o bien, si, teniendo 60 años, cuentan con 10 servicios o 5 si antes han prestado servicios al Gobierno Federal en cualquiera de sus ramas por otros 10 años.

Corresponde al Congreso de la Unión decretar, en el Presupuesto de Egresos, en el ramo relativo al Poder Judicial, la partida correspondiente al pago de las pensiones que se deriven de estas disposiciones.

LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS

Las fuerzas armadas del país, por la naturaleza y riesgos especiales a que está sujeta la vida castrense, cuentan con una reglamentación especial sobre seguridad social. Esta reglamentación incluye tanto la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas como la Ley de Retiros y Pensiones Militares.

La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas fue expedido el 28 de Diciembre de 1961 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de ese mismo mes y año. A continuación se hace una breve análisis de este ordenamiento bajo capítulos iguales a los que se han establecido para el estudio de las leyes anteriores.

I.—Campo de Aplicación:

Son sujetos de esta ley: a) Los militares que disfruten de haberes o haberes de retiro con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, b) Los derechohabientes de los militares señalados. Por derechohabientes de los militares la ley entiende: a) El cónyuge o, en su defecto, la mujer con quien haga vida marital, b) Los hijos solteros menores de 18 años; los mayores de esa edad que se encuentren estudiando en planteles oficiales o reconocidos, con límite hasta

de 25 años y los hijos de cualquier edad inútiles total y permanentemente, y, c) El padre y la madre.

Los derechohabientes sólo podrán gozar del Servicio Médico Integral cuando dependen económicamente del militar. El cónyuge de la mujer militar sólo tendrá derecho a las prestaciones si está inutilizado total y permanentemente y el padre lo tendrá cuando sea mayor de 55 años o esté inutilizado total y permanentemente.

II.—Contingencias cubiertas:

Con carácter obligatorio se establecen las siguientes prestaciones y servicios:

Haberes de retiro; compensaciones por retiro; pensiones; fondo de trabajo; fondo de ahorro; seguro de vida; pagas de defunción; venta y arrendamiento de casas habitación para el familiar del militar; préstamos hipotecarios; préstamos a corto plazo; organización, promoción y financiamiento de colonias militares agrícolas, ganaderas o mixtas; organización, promoción y financiamiento de cooperativas pesqueras; servicio médico integral; promociones para elevar el nivel de vida de los militares y sus familiares; hogar del militar retirado; promoción y servicios que mejoren la condición o preparación física, cultural o técnica o que activen las formas de sociabilidad de los militares y de sus familiares y servicios domésticos.

Como se puede observar, esta reglamentación se acerca más al concepto de Seguridad Social moderna pues no sólo cubre contingencias físicas y económicas, sino que provee una serie de medios para elevar el nivel de vida cultural y social de los asegurados.

III. Prestaciones:

a) Haberes de retiro, de las compensaciones y de las pensiones.

Esta prestación se encuentra reglamentada en la Ley de Retiros y Pensiones Militares. Sin embargo la ley que comentamos establece que esta prestación será revisable cada seis años y que en ningún caso serán menores de doce pesos diarios.

b) Fondo de trabajo.

Se constituye con una aportación del Gobierno Federal del 10% de los haberes anuales del personal de tropa, la cantidad acumula-

da producirá en beneficio del fondo un interés anual del 4.5% y es manejado por el Banco Nacional del Ejército y la Armada.

c) Fondo de ahorro.

Se constituye por la aportación quincenal de un 5% de los haberes de los generales, jefes y oficiales en servicio activo más una aportación de igual monto que hace el Gobierno Federal.

El fondo se administra en la misma forma que el Fondo de Trabajo y causa igual interés la suma acumulada.

d) Seguro de vida militar.

Es obligatorio para el personal activo y potestativo para los militares retirados y con licencia sin goce de sueldo.

El seguro es por \$30,000.00 para los generales con cuota quincenal de \$8.00, de \$18,000 para los jefes con \$3.80 de cuota, de \$12,000.00 para los oficiales con cuota de \$2.20, y de \$ 5,000.00 con cuota de \$9.00 anuales para el personal de tropa.

El fondo del seguro de vida se constituye por las cuotas percibidas, por los remanentes de ejercicios anteriores, por el producto de la inversión de las sumas acumuladas y por las aportaciones extraordinarias del Gobierno Federal.

e) Pagas de defunción.

Al fallecimiento de un militar, los deudos tendrán derecho a que se les cubra el equivalente a cuatro meses de haberes o de haberes de retiro, para atender los gastos de sepelio.

En caso de defunción de algún derechohabiente del militar, los generales, jefes y oficiales tendrán derecho a que se les cubra el equivalente a quince días de haberes. El personal de tropa tiene derecho al pago del equivalente a treinta días de haberes para el mismo fin.

f) De la venta y arrendamiento de las casas habitación.

Conforme a esta prestación la Dirección de Pensiones Militares deberá:

a) Adquirir y construir casas para ser vendidas a precios módicos, b) Adquirir y urbanizar terrenos para la construcción de casas unifamiliares y multifamiliares, c) Adquirir y construir casas pa-

ra ser rentadas a precios módicos, y, d) Adquirir y construir casas para el alojamiento de los militares y sus familiares en lugares próximos a los campos, bases y cuarteles de las fuerzas armadas.

Las operaciones mencionadas están sujetas a las siguientes normas de operación: a) El plazo para cubrir el precio del inmueble no excederá de 15 años, b) La tasa de interés no excederá de 9% anual, c) Si el militar se viere imposibilitado para continuar pagando los abonos después de cinco años el inmueble se rematará y del producto se pagarán el saldo insoluto y sus accesorios entregándole el remanente, si esta imposibilidad ocurre antes de los cinco primeros años, deberá devolver el inmueble y se le cobrará el importe de la renta causada durante el período de ocupación del inmueble.

g) Préstamos hipotecarios.

Por intermedio del Banco Nacional del Ejército y la Armada los militares pueden obtener préstamos con garantía hipotecaria para comprar terrenos destinados a la construcción de casas habitación, para efectuar mejoras en las mismas o para redimir gravámenes que soporten tales inmuebles.

Los préstamos se conceden hasta por el 85% del valor fijado por el Banco al inmueble y nunca podrá ser mayor de \$100,000.00.

h) Préstamos a corto plazo.

Se conceden préstamos a corto plazo a los generales, jefes y oficiales hasta por un máximo equivalente a cuatro meses de su haber y al personal de tropa hasta por un máximo de un mes si se tiene una antigüedad de seis meses a dos años y de dos meses de haber si tiene más de dos años de antigüedad.

El interés no podrá exceder de 9% anual sobre saldos insolutos y el pago se hará mediante abonos quincenales.

i) Colonias agrícolas y ganaderas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del contrato de fideicomiso respectivo, regulará el financiamiento que el Gobierno Federal otorgue para este efecto.

j) Organización, promoción y financiamiento de cooperativas.

Los militares retirados y los que disfruten de licencia ilimitada tendrán derecho a constituir sociedades cooperativas de producción

pesquera, que se organicen de acuerdo con la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Para estas sociedades se podrán obtener créditos del fideicomiso pesquero que maneja el Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

k) Servicio médico integral.

Para esta prestación la Ley nos dá un concepto muy interesante de salud, la cual se procura mediante esta prestación a los militares y sus derechohabientes. Salud, dice el artículo 78, no sólo es la ausencia de enfermedad, sino el estado de bienestar físico, mental y social.

El Servicio Médico Integral cuidará: a) El ejercicio adecuado de la medicina preventiva y social, b) La difusión de la educación higiénica indispensable, c) La asistencia médica, quirúrgica, obstétrica y farmacéutica necesaria, y, d) La rehabilitación del incapacitado al máximo de sus potencialidades.

El Servicio Médico Materno Infantil incluye los siguientes renglones: a) Consulta obstétrica y prenatal, b) Atención del parto, c) Atención del infante, d) Canastilla para el infante, y e) Ayuda para la lactancia cuando la madre demuestre incapacidad para amamantar a su hijo.

l) Promociones para elevar el nivel de vida de los militares.

Incluye los siguientes aspectos: 1) Sistemas de venta de artículos de primera necesidad y de artículos para el hogar, 2) Ayuda para la alimentación familiar, consistente en una cantidad adicional al haber de los militares destinada a mejorar la alimentación familiar, 3) Centros de servicio para el hogar militar con lavanderías, planchadurías, servicios de costura, peluquería y baños.

m) Hogar para el militar retirado.

Todo militar retirado que carezca de hogar podrá solicitar ser admitido en centros que para este efecto se establezcan.

n) Promociones y servicios que mejoren la condición o preparación física, cultural y técnica o que activen las formas de sociabilidad de los militares y sus familiares.

Por el mismo rubro de esta prestación se puede apreciar el esfuerzo de esta reglamentación por abarcar un concepto muy comple-

to de seguridad social. La prestación incluye:

a) La disposición que establece la reservación hasta de un 50% del cupo de las escuelas oficiales para los hijos de los militares.

b) El establecimiento de centros de alfabetización y extensión educativa para elementos de tropa en cada unidad o dependencia militar.

c) Centros de adiestramiento y superación para la esposa e hijos de los militares.

d) Centros deportivos.

e) Servicios diversos.

1) Guarderías infantiles para atender a los hijos menores de siete años del personal femenino.

2) Hoteles en tránsito para hospedar a los militares que deban viajar por motivos de servicio.

3) Servicios de orientación social para proteger la estabilidad del hogar de los militares a) Instruyendo a los propios militares y sus derechohabientes acerca de los derechos y prestaciones que disfrutan de acuerdo con la ley que se comenta, y b) Procurando su regularización del estado civil.

III.—Recursos financieros.

Para cumplir las obligaciones que esta ley impone se obtendrán las cantidades necesarias de los siguientes recursos:

a) En las prestaciones con cuota específica de tales aportaciones,

b) El Gobierno Federal destinará anualmente una cantidad equivalente al 10% de los haberes y haberes de retiro para: El Servicio Médico Integral, para las prestaciones que no tienen cuota específica y para incrementar los recursos destinados a créditos hipotecarios y a corto plazo.

IV.—Organización.

1.—Los haberes de retiro, las compensaciones y las pensiones se otorgarán y cubrirán por la Dirección de Pensiones Militares.

2.—El seguro de vida militar, el fondo de trabajo para el personal de tropa y el fondo de ahorro para generales, jefes y oficiales,

así como los préstamos a corto plazo y los hipotecarios los administrará el Banco Nacional del Ejército y la Armada.

3.—La Tesorería de la Federación cubrirá las pagas de defunción.

4.—El Seguro Médico Integral será prestado por la Dirección de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa y por el Departamento de Sanidad Naval de la Secretaría de Marina.

5.—Para la venta de artículos de primera necesidad y artículos para el hogar se celebrarán convenios con instituciones públicas especializadas o con particulares de reconocido prestigio.

6.—Las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina efectuarán estudios para la atención de las prestaciones y servicios de: guarderías infantiles, escuelas para hijos de militares, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, centros de rehabilitación, hogar del militar retirado, hoteles en tránsito, centros de servicio para el hogar militar, centros deportivos y centros recreativos.

7.—Para los centros de alfabetización y extensión educativa militar las Secretarías de Defensa Nacional y Marina coordinarán sus actividades con la Secretaría de Educación.

LEY DE RETIROS Y PENSIONES MILITARES

Esta ley reglamenta todo lo relativo a la prestación de Haberes de retiro, Compensaciones y Pensiones que establece el artículo 8 de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Las personas que beneficia esta ley son a) Los militares, y b) Los familiares de los militares, considerándose como tales: la viuda sola o en concurrencia con los hijos o estos solos, la concubina sola o en concurrencia con los hijos o estos solos, que reúnan las condiciones similares a las que establece la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, la madre soltera, viuda o divorciada, el padre mayor de 55 años o imposibilitado físicamente para trabajar y los hermanos menores o mayores solteros incapacitados. Todos ellos deben ser económicamente dependientes del militar para ser titulares de los derechos correspondientes.

a.—Retiros: Por retiro la ley entiende “la facultad que tiene el Estado y que ejerce por conducto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, para separar del activo a los militares, al ocurrir alguna de las causales previstas en la Ley”.

Son causas de retiro llegar al límite de edad fijado por esa ley, quedar inutilizado o imposibilitado para el desempeño de las obligaciones militares o bien solicitarlo después de veinte años de servicios.

La edad límite va desde los 45 años para los individuos de tropa, hasta los 65 años para los Generales de División.

El haber de retiro por causas ajenas al desempeño de las labores militares o por solicitud del interesado se calcula según tabla que determina tal prestación desde un 60% del haber percibido en servicio activo con veinte años de servicio, hasta un 100% con treinta años o más. Si el retiro es causado por actos del servicio o como consecuencia de éstos el retiro es de un 100% en todos los casos y con cualquier antigüedad si la inutilización es calificada como de “Primera”; en caso de inutilizaciones calificadas como de “Segunda” o “Tercera” el por ciento varía desde un 60% hasta el mismo 100%.

b.—La Ley determina que compensación “es la prestación económica a que tienen derecho los militares retirados, en una sola erogación cada vez que el militar sea puesto en situación de retiro, en los casos y condiciones que fija la ley”. Tienen derecho a compensación los militares que tengan más de cinco años y menos de veinte de servicios. El monto de la compensación va desde seis meses de salario para los que tengan cinco años de servicio, hasta treinta y dos meses de salario con diecinueve años de servicio, aumentándose el importe de la compensación progresivamente.

c.—Pensión “es la prestación económica vitalicia en efectivo a que tienen derecho los familiares de los militares, en los casos y condiciones que fija esta ley”. El derecho a la pensión lo adquieren los familiares del militar cuando éste muera en actos del servicio o como consecuencia de ellos, por actos fuera del servicio y cuando el fallecimiento suceda estando el militar en situación de retiro.

El cálculo de las pensiones se hace mediante las siguientes reglas: a) 100% del haber de retiro que al morir correspondiera al

militar que estando retirado fuera llamado al activo, más la compensación que le correspondiere si el militar disfrutó de más de seis años de retiro. Si disfrutó del retiro menos de seis años, el derecho alcanza únicamente el 65% del haber de retiro más la compensación ya citada. b) 100% del haber que disfrute el militar si la muerte es originada por actos de servicio o como consecuencia de lesiones sufridas en él, siempre y cuando tenga el militar 25 años de servicio y el 75% si tiene menos de 25 años de servicio, y c) 75% del haber de retiro que debiera corresponder al militar en la fecha de su muerte, si ésta sucede por actos fuera del servicio.

Todos los derechos que concede esta ley se pierden: 1) Por renuncia, 2) Por cometer delitos de rebelión o traición a la Patria, 3) Por pérdida de la nacionalidad, 4) Por llegar a la mayoría de edad los pensionados que no se encuentren incapacitados, 5) Por ejercer la prostitución las mujeres pensionadas, 6) Porque la mujer pensionada entre en concubinato, 7) Por contraer matrimonio las mujeres viudas o solteras pensionadas y 8) Por prescripción.

Por Decretos de 26 de Abril de 1962 y de 18 de Septiembre de ese mismo año se crearon, respectivamente la Dirección General de Seguridad Social Militar y la Dirección de Seguridad Social de la Marina, autoridades de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina encargadas de los trámites administrativos que originen el otorgamiento de las prestaciones de Seguridad Social Militares. Por lo que respecta a las prestaciones establecidas en la Ley de Retiros y Pensiones Militares el Decreto de fecha 26 de Diciembre de 1955 creó un organismo descentralizado federal encargado de proveer a tales administraciones y cuya denominación es Dirección de Pensiones Militares.

LEY EN FAVOR DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION COMO SERVIDORES DEL ESTADO

Esta ley fue expedida a los 31 días del mes de Diciembre de 1949 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de Enero de 1950.

I.—Campo de aplicación.

La ley se expidió, como su nombre lo indica, en beneficio de

los Veteranos de la Revolución, y como tales la ley considera a: a) A los que hayan prestado sus servicios activos a la Revolución entre el 1.º de noviembre de 1910 al 5 de febrero de 1917, siempre que tales servicios hayan sido prestados en campaña o en cooperación activa de la misma. Este carácter les deberá ser reconocido por la Secretaría de la Defensa Nacional.

Los beneficios de la ley alcanzan también a los familiares de los Veteranos de la Revolución y como tales considera a: 1) La cónyuge supérstite, 2) Los hijos menores de 18 años, c) la concubina, a falta de cónyuge supérstite, siempre que compruebe que hizo vida marital con el causante durante los 5 años anteriores a la fecha del fallecimiento y que tanto aquél como ésta permanecieron libres de matrimonio durante su unión.

II.—Prestaciones.

Los veteranos de la Revolución al servicio del Estado, cualquiera que sea el empleo que desempeñen, gozarán de todos los beneficios y garantías que las leyes conceden a los trabajadores de base al servicio del Estado, en igualdad de condiciones, tendrán preferencia para ocupar los puestos vacantes que se originen en unidades burocráticas.

Los Veteranos de la Revolución gozan, por tanto, de los mismos beneficios de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, pero además les serán concedidos y aumentados los siguientes beneficios a) Se les aumentará en un 50% el cómputo de años de servicio que se haya tomado como base para la jubilación o pensión concedida por el ISSSTE, y b) Se les aumentará una cuota adicional con cargo al Erario Federal equivalente a la cantidad que como diferencia resulte entre la cuota asignada por el ISSSTE y el 100% del sueldo disfrutado por el Veterano al causar baja en su empleo. Al fallecer el Veterano que se encuentre disfrutando de la cuota adicional, a sus familiares derechohabientes se les transmitirá un 80% del monto del beneficio durante el primer año, rebajándose del segundo en adelante un 10% sucesivamente hasta llegar al 50% del beneficio original.

Los hijos de los Veteranos burócratas tendrán preferencia, en igualdad de condiciones, para ser admitidos en planteles educativos oficiales. Finalmente, cuando un Veterano oficialmente reconocido

muera, encontrándose al servicio del Estado, antes de obtener su retiro o estando en trámite, se auxiliará a sus familiares para gastos de funeral con una cantidad igual a seis meses del sueldo que disfrutaba al morir.

Por lo que respecta a la atención médica, además de disfrutar los Veteranos de la que suministre el ISSSTE, tienen derecho a recibirla en cualquier hospital militar.

REGLAMENTO DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES

Aunque por Decreto de fecha 3 de Marzo de 1955, todas las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares quedaron incorporadas al régimen del Seguro Social, en virtud de que el Reglamento establecía beneficios mayores, éstos continúan vigentes para los empleados de tales instituciones.

I.—Campo de aplicación.

Los beneficios que otorga el Reglamento que comentamos cubren a: a) Los empleados de base, a prueba, temporales y eventuales de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares. b) A la esposa del empleado; a falta de esposa a la concubina; a los hijos del empleado menores de edad que no trabajen; a los empleados pensionados. Estas personas para tener derecho a las prestaciones que otorga el Reglamento no deben ser derechohabientes de tales prestaciones por sí mismos o que lo sean del Seguro Social.

II.—Prestaciones.

A.—De trabajo:

a) El salario mínimo será el fijado para la localidad más un 50% adicional. b) Gratificación anual de un mes de sueldo en caso de que la institución no obtenga utilidades. c) Jornada de trabajo de 42 horas semanales. d) Vacaciones anuales de acuerdo con la siguiente escala: De uno a 10 años de servicios, 20 días; de 10 a 15, 25 días; de 15 en adelante 30 días.

B.—De carácter cultural:

a) Establecimiento de una biblioteca especializada. b) Organi-

zación anual de cursos y conferencias, sobre temas y materias relacionadas con las actividades de la institución. c) Concesión de becas a sus empleados permanentes. d) Facilidades para el desarrollo de su cultura física.

C.—De carácter social:

1.—Atención médica:

a) En caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional los empleados tienen derecho a que se les proporcione asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica, hospitalización y aparatos de prótesis y ortopedia necesarios. Si el accidente o enfermedad los incapacita para trabajar recibirán el 100% de sueldo durante un plazo máximo de 12 meses, y siempre que antes de ese período no se declare incapacidad total o permanente o fallezca el empleado.

b) En los casos de accidente que no sea de trabajo o enfermedad no profesional tendrán derecho a que les sean proporcionados asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, así como aparatos de ortopedia necesarios, durante un plazo de nueve meses. Si la enfermedad los incapacita para trabajar gozarán de su sueldo íntegro durante los primeros cuatro meses y medio sueldo durante los cinco siguientes.

c) Los familiares del empleado, con derecho a recibir las prestaciones del Reglamento recibirán asistencia médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, que sea necesaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante un plazo máximo de nueve meses para la misma enfermedad.

2.—Maternidad.

Las empleadas bancarias que vayan a dar a luz tendrán derecho a: a) 45 días de descanso con sueldo íntegro, antes y después del alumbramiento, b) Un mes de sueldo como ayuda extraordinaria para gastos de alumbramiento, c) Una canastilla al nacer el niño, d) ayuda para la lactancia, proporcionada en especie o en dinero, durante los seis meses posteriores al parto.

3.—Invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada.

Los empleados bancarios gozarán las mismas prestaciones que las establecidas en la Ley del Seguro Social, y además:

a) En los casos de invalidez provocada por accidente de trabajo o enfermedad profesional, gozará de un 20% más de los beneficios que en dinero establece la Ley del Seguro Social.

b) En el caso de vejez, tendrán derecho a pensión vitalicia, los empleados bancarios que cumplan 55 años de edad con 35 de servicios o 60 de edad, cualquiera que sea su antigüedad.

4.—Muerte.

En caso de muerte los beneficiarios del empleado tendrán derecho: a) Seis meses del sueldo que percibía el empleado al fallecer, por concepto de pago de defunción, y b) A recibir, durante el año siguiente a la defunción del empleado, la mitad del sueldo que éste disfrutaba al morir. Estos beneficios sumados no excederán en ningún caso de \$ 20,000.00.

D.—De carácter económico.

a) Préstamos a corto plazo: A los empleados con mínimo de un año de servicios se les podrán otorgar préstamos a corto plazo hasta por el importe de tres meses de su sueldo, pagaderos en 12 meses y con un interés del 6%.

b) Préstamos hipotecarios: Los empleados con un mínimo de cinco años de servicio tendrán derecho a obtener préstamos con garantía hipotecaria que deberán destinarse a la adquisición o construcción de su casa habitación, por un importe máximo de \$30,000.00, pagadero en un plazo de 10 años, con un interés del 8% anual. El préstamo no será superior al 75% del valor comercial de la finca.

c) Descuento de un mínimo de 10% sobre los artículos de primera necesidad, alimenticios, de vestido y calzado.

d) Renta para casa consistente en un subsidio del 20% de la cantidad que por ese concepto pague el empleado, pero siempre y cuando éste perciba un sueldo hasta de \$1,000.00 mensuales.

Los beneficios que señala el Reglamento son el mínimo de privilegios que pueden disfrutar las personas a él sujetas. Las instituciones de crédito y auxiliares pueden mejorar tales prestaciones, bien sea en forma individual o colectiva.

MEDIOS DE DEFENSA QUE OFRECEN A LOS PARTICULARES LAS LEYES SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

Las leyes sobre Seguridad Social ofrecen a los particulares algunos medios de defensa para reclamar los derechos a que en virtud de las propias leyes sean acreedores. A continuación exponremos en una forma somera las vías jurídicas a que nos referimos.

Ley del Seguro Social

Esta Ley es la que ofrece un procedimiento particular de defensa con estructura normativa más definida.

El Capítulo IX de la Ley se titula "De las normas para casos de controversia". Su articulado establece el recurso de "inconformidad" que debe ejercitarse ante el Consejo Técnico y una vez agotado este recurso, deberá acudirse ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

El 20 de octubre de 1950, el Lic. Miguel Alemán, en aquel entonces titular del Poder Ejecutivo, expidió el "Reglamento del Artículo 133 de la Ley del Seguro Social", artículo que es el relativo al recurso de "inconformidad" mencionado. Este reglamento establece una "Oficina de Inconformidades" dependiente del Consejo Técnico. La Oficina tiene a su cargo el trámite del recurso de inconformidad, desde su presentación hasta el proyecto de resolución que deberá remitir al Consejo Técnico para su votación y firma.

El plazo para la interposición del recurso es de quince días contados a partir de la fecha en que el recurrente haya sido notificado de la determinación que se impugne. Admitido el recurso, se piden de oficio los informes conducentes a las dependencias del Instituto, las cuales deberán rendirlos en el término de tres días.

Las pruebas deberán rendirse en un plazo de quince días, plazo que puede ser prorrogado una sola vez, a juicio de la Secretaría General. Concluido el término de la recepción de las pruebas, se pronuncia el fallo respectivo dentro del término de quince días.

Los proyectos de resolución que elabora la Oficina de Inconformidades deben ser sometidos a la consideración del Consejo Técnico dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que se dé por

terminado el trámite de los expedientes relativos. Las resoluciones de inconformidades son dictadas por mayoría de votos del Consejo Técnico.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de inconformidad se ejecutarán en el término de quince días, salvo que la Secretaría General ampliare dicho plazo.

Sólo contra las resoluciones de la Secretaría General en materia de admisión del recurso y de las pruebas ofrecidas, procede el recurso de revocación ante el Consejo Técnico. Este recurso se interpondrá dentro de los tres días siguientes a la notificación del acuerdo recurrido, decidiéndose de plano sin substanciación alguna.

El artículo 134 de la Ley del Seguro Social dispone que las controversias entre los asegurados y sus familiares beneficiarios y el Instituto sobre las prestaciones que la Ley les otorga, se resolverán, una vez agotado el recurso de inconformidad a que nos hemos referido por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Finalmente los laudos de esta Junta son impugnables por medio del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito o la Suprema Corte de Justicia, conforme a las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional.

Un breve comentario sobre este procedimiento: Nos parece que puede prestarse a ciertas deficiencias que darían la impresión de que el IMSS se convierte en juez y parte al mismo tiempo. Desde luego la Oficina de Inconformidades está integrada por un personal nombrado administrativamente por la Dirección del IMSS y la Secretaría General —que tiene facultades para prorrogar el plazo para la rendición de pruebas, para ampliar el plazo para la ejecución de las resoluciones y, según se desprende del texto y sucede en la práctica, aun para admitir el curso mismo— es una oficina administrativa. Y aunque caben recursos ante la Junta Federal de Conciliación y, en último análisis, ante la Suprema Corte, bien se sabe que la substanciación del juicio o recurso es fundamental para su éxito y que el tiempo y costo de los varios recursos hacen casi inoperante este medio de defensa en personas de escasas posibilidades económicas.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Dentro de este ordenamiento no se encuentra establecido un procedimiento particular para resolver controversias que surjan con mo-

tivo del otorgamiento y aplicación de las prestaciones y beneficios que se deriven de la ley. Unicamente el artículo trece nos hace saber que estas controversias deberán ser atendidas por Tribunales Federales. De esta manera, y siendo los sujetos de esa Ley trabajadores al servicio del Estado, debe aplicarse lo conducente de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 constitucional, de 28 de diciembre de 1963.

Esta Ley Federal establece en su Título VII el "Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje", así como el procedimiento ante el mismo. El Tribunal se encuentra formado por un Magistrado representante del Gobierno, un Magistrado representante de los trabajadores, nombrado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y un Magistrado tercer árbitro que nombran los dos representantes anteriores. Este último fungirá como Presidente.

Este Tribunal es competente para conocer de los conflictos individuales y colectivos que surjan entre el Estado y los titulares de una dependencia y sus trabajadores o sus organizaciones. (Art. 124 de esta Ley).

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace una lógica excepción cuando se trata de los trabajadores al servicio del Poder Judicial de la Federación, conflictos que serán resueltos en única instancia por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado.

Los sujetos de este ordenamiento, como de su mismo título se desprende, por su carácter de servidores del Estado, se encuentran en las mismas condiciones que los beneficiarios de la Ley antes mencionada, es decir, sujetos a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, instituido por ese ordenamiento.

Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

Los sujetos de esta Ley, como servidores del Poder Ejecutivo en su Secretaría de la Defensa Nacional, se encuentran sometidos a la misma Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que la Ley establece.

Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

El Reglamento contiene, en su Capítulo VIII, y el último del ordenamiento, un "Procedimiento administrativo de conciliación" conforme al cual cualquier problema que surja entre una Institución y alguno de los miembros de su personal por cualquier motivo que se relacione con su trabajo (como las prestaciones de carácter social y económico relativas a la seguridad social de estas personas) será resuelto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria. Esta Comisión con las peticiones e informaciones que aporten las partes interesadas y por la investigación que por su parte realice, substanciará los casos controvertidos dictando al efecto un laudo que podrá fin al procedimiento administrativo de conciliación.

En caso de inconformidad de las partes con el Laudo dictado la cuestión se ventilará en forma ordinaria ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Por supuesto que estos laudos, y todos los anteriormente tratados, son impugnables ante la Suprema Corte de Justicia.

Ahora bien, es interesante hacer notar que la procedencia del amparo directo contra los laudos que dicte el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, no se encuentra prevista en la Ley de Amparo, la que, en su artículo 158, establece que "es procedente el juicio de amparo directo ante la Suprema Corte de Justicia en única instancia, contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles o penales o laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje..." Sin embargo, esta procedencia ha sido admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al equiparar el Tribunal de Arbitraje a las Juntas de Conciliación y Arbitraje en los siguientes términos: "Entre la Frac. XX del artículo 123 de la Constitución Federal y la Frac. I del Art. 99 del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, existe una gran similitud, porque ambas se refieren a la competencia para conocer de conflictos que se suscitar entre los trabajadores con motivo del trabajo, ya sean aquellos particulares o al servicio del Estado; y según el artículo 555 de la Ley Federal del Trabajo y 113 del aludido Estatuto, tanto los laudos de la Junta de Conciliación y Arbitraje como los del Tribunal de Arbitraje son sentencias definitivas contra las que no hay recur-

ordinario alguno; por lo que tomando en consideración las fracciones II y VIII del Art. 107 de nuestra Carta Fundamental y los Arts. 45 y 158, Frac. III, de la Ley de Amparo, debe concluirse que los laudos del Tribunal de Arbitraje son sentencias definitivas contra las que no cabe recurso alguno y en su contra procede el amparo directo, del que debe conocer en única instancia este Alto Tribunal, y en tales condiciones, en el caso, debe declararse insubsistente la sentencia del inferior y remitirse los autos a la Presidencia de esta Suprema Corte para que provea lo que corresponde, cumpliendo con lo que manda el Art. 195 de la expresada Ley de Amparo. La Cuarta Sala del propio Alto Tribunal declara que cuando empezó a funcionar el Tribunal de Arbitraje, decidió conocer en amparo, de los que se interpusieran contra los laudos de dicho tribunal, fundando su decisión, más en razones de economía de trabajo que en legales, ya que no hay disposición expresa en la Constitución o en la Ley de Amparo, que determine la autoridad jurisdiccional que deba conocer de tales amparos; hoy, teniendo en cuenta que no se logró el propósito deseado, porque según datos proporcionados por el Tribunal de Arbitraje a la oficina de estadística, casi todos los laudos que dicta dicho tribunal, son impugnados por medio de amparo, y tomando en cuenta el propósito del legislador, de que los conflictos de los trabajadores, sean de la clase que fueren, se tramiten rápidamente, acordó cambiar su jurisprudencia tanto para aligerar el trabajo a los jueces de Distrito, como para cumplir el propósito del legislador, por lo que, con apoyo en las normas legales citadas en la consideración anterior, cambia su jurisprudencia en el sentido de que esta Corte conocerá, en única instancia, de los amparos que se interpongan contra los laudos del Tribunal de Arbitraje". (1)

Con todo, el Poder Ejecutivo, consciente de la trascendencia de este problema y otros similares que presentan los tribunales de naturaleza administrativa, envió al Congreso una iniciativa de reformas a los artículos 94, 98, 100, 102, 104, Frac. I, 105 y 107 Frac. II, párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV de la Constitución, proyecto que fue aprobado por el Poder Legislativo Federal el 16 de

(1) Jurisprudencia Definida de la Suprema Corte de Justicia.—Tomo LXXXVIII, Pág. 2,543.

diciembre de 1966 (2) y que establece en lo que se refiere a la fracción V del artículo 107 Constitucional que: "V.—El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia"

"d).—En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Centrales de Conciliación y Arbitraje de las entidades federativas en conflictos de carácter colectivo; por autoridades federales de Conciliación y Arbitraje en cualquier conflicto, o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado". (3).

Finalmente, debemos hacer notar la especial diferencia de criterio que la Suprema Corte ha adoptado en materia de suspensión provisional respecto a los trabajadores que ejercitan la acción de amparo en contra de los laudos de la Junta de Conciliación y Arbitraje y los que la ejercitan en contra de los laudos del Tribunal de Arbitraje. Salvo casos de verdadera excepción, a los primeros se les ha venido concediendo la suspensión solicitada, beneficio del que no han gozado los trabajadores del Estado, pues nuestro Tribunal Supremo considera que "Los actos de las autoridades administrativas que tengan por objeto el cese o remoción de un empleado público, se presumen ejecutados para el mejor servicio, como una de las funciones primordiales conferidas al Estado por lo que, en contra de esos actos, *no procede la suspensión*, ya que de otorgarse, se perjudicaría el interés general y el de la sociedad, a la que importa el correcto y nor-

-
- (2) A propósito de esta iniciativa, queremos recordar que fue una de las primeras cuyo cómputo de las aprobaciones de las legislaturas de los Estados fue hecho por la Comisión Permanente en acatamiento a lo establecido por el artículo 135 reformado por Decreto del 11 de octubre de 1966 y conforme al cual se otorgan facultades para realizar dicho cómputo indistintamente al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente.
- (3) Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores. Sesión del 16 de diciembre de 1966. Discusión del Proyecto de Decreto de Reformas y Audiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 94, 98, 100, 102, 104 Frac. I, 105 y 107 Fracs. II párrafo final, III, IV, V, VI, VII, VIII y XIV. Aunque estas reformas ya fueron aprobadas, no se ha hecho la publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

mal funcionamiento de las instituciones". (1) Con el respeto que nos merece tan alto Tribunal deseamos hacer una consideración: En términos de Seguridad Social nos parece ilógico e indebido dejar sin protección al trabajador en tanto se resuelve el fondo de la controversia sólo por ser una persona al servicio del Estado.

CAPITULO IV
LA GARANTIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Los Derechos del Hombre

La persona humana —aquel gran misterio que reside en cada uno de nosotros— tiene frente a sí, desde el momento en que empieza su existencia consciente, el derecho y la responsabilidad de realizarse, de hacerse a sí mismo, de alcanzar en esa forma su propia felicidad.

Para la consecución de esto, usará de muchos medios y se propondrá multitud de fines particulares. “En efecto, dice el maestro Burgoa, se ha dicho que el hombre es persona en cuanto tiende a conseguir un valor, a objetivarlo en actos y sucesos concretos e individuales . . .”. Y luego añade: “Persona, es aquél ente que tiene un fin propio que cumplir por propia determinación, aquél que tiene un fin en sí mismo y que, cabalmente por eso, posee dignidad”. (1)

Naturalmente, para ejercer ese autofin la persona debe poseer libertad para escoger los medios y actos particulares tendientes a la realización de sí mismo, y precisamente esa libertad es la que el legislador ha perseguido a través de las garantías fundamentales del orden jurídico.

Tales garantías fueron consagradas en las declaraciones Americana de 1776 y Francesa de 1789 que, a la manera individualista, consagraban los derechos del hombre y del ciudadano.

En una época en que, por un lado, el pueblo se veía ahogado en medio de la tiranía absolutista de los sistemas monárquicos y, por el otro, tomaba auge la corriente filosófico-jurídica del jus-naturalismo, que proclama derechos congénitos al hombre superiores a la sociedad, el individualismo, —o liberalismo, como se le conoció principalmente en el campo de la doctrina económica— ofreció, y se le admitió, como solución resolutoria de las angustias e inquietudes de la época, su tesis, que hace del individuo y sus derechos casi el único objeto de tutela en la organización estatal.

El individualismo o liberalismo predicaba una completa abstención del Estado en las relaciones sociales; aún más, consideraba que toda asociación, por su carácter corporativo y organizativo, exigía el

(1) Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Ed. Porrúa. Méx. 1965. Pp. 13 y 14.

sacrificio de una parte de la libertad del individuo; por tanto, las asociaciones de los gobernados debían quedar prohibidas y debían ser severamente perseguidas. Chapelier, en Francia, prohíbe expresamente las asociaciones profesionales por estimar que éstas significaban serias limitaciones a la libertad de trabajo.

“Tanto el individualismo como el liberalismo tenían su soporte en el concepto de “igualdad social”. A los ojos de la ley todo hombre es igual a todos, decían los revolucionarios franceses. Consiguientemente, ningún Estado podía quebrantar esa igualdad legal favoreciendo a unos o a otros. Téngase presente que estamos asistiendo a la liberación del individuo frente al despotismo; es el rescate del ciudadano humillado por la insolente supremacía basada en falsos conceptos de aristocracia. Sin embargo, ese revolucionario igualitarismo legal se tradujo, en la realidad, en una verdadera desigualdad social, puesto que olvidaba las diferentes situaciones materiales en que los individuos pudieran encontrarse”. (1) Efectivamente, la igualdad de los desiguales trajo como consecuencia una desigualdad cada vez mayor. Esta desigualdad provocó dramáticas injusticias que se hicieron dolorosamente patentes en los trabajos industriales. Los trabajadores, débiles económicamente, sin fuerza propia ni de ninguna unión que los protegiera, debían convenir “libremente” las condiciones de su trabajo con un patrón que contaba con la fuerza de su posición económica. El obrero, se decía, era libre. Sí, pero era libre para morir de hambre o aceptar salarios, condiciones y jornadas de trabajo ignominiosas e inhumanas.

En México, la Constitución de 1857 siguió los derroteros de la corriente individualista y liberalista, imperante en la época. El artículo primero de este documento constitucional dice a la letra: “*El pueblo mexicano reconoce* que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar las garantías que *otorga* la presente Constitución”. Es importante, sin embargo, advertir que el artículo constitucional *reconoce* los derechos del hombre, tal como lo hace la Declaración de 1789, pero *otorga* las garantías para proteger tales Derechos; es decir, el legislador ha percibido que tales garantías tienen existencia gracias a la organización

(1) Burgoa, Ignacio. “Las Garantías Individuales”. Pág. 211. Edit. Porrúa. Méx. 1965.

social creada por el hombre.

Por lo que se refiere a la legislación del trabajo, la Constitución de 1857, bajo la inspiración de las doctrinas liberales, deja la materia al arbitrio de los obreros y sus patrones, según los principios civilistas franceses de la autonomía de la voluntad. Autonomía y libre voluntad que, en materia laboral, se tradujeron en claro beneficio de patrones socialmente irresponsables, con desmesurado afán lucrativo, y en angustioso detrimento de la posición obrera. El estado, acorde con la teoría, liberal, permanecía impasible, pues intervenir en la actividad de los particulares significaría "un ataque a las garantías individuales". No es extraño, pues, que en el Código Penal de 1871 se sancionaran durante las huelgas y los paros, tipificándolos en delitos agrupados bajo el título de "Ataques a las Garantías Individuales".

Las injusticias propiciadas por los regímenes individualistas hubieron de hacer crisis en donde éstas eran mayores y más deplorables: en las relaciones obrero-patronales. Esto originó una serie de revoluciones dolorosamente sostenidas por numerosos grupos de hambrientos y desvalidos trabajadores. En realidad, sucedió que la lucha, que antes fue por la libertad y los derechos individuales en contra del autócrata, se convirtió en una batalla por la seguridad y los derechos sociales de la clase trabajadora.

En efecto, de estas angustiosas protestas se obtuvo la creación de una serie de normas protectoras de la clase trabajadora y, si los abusos cometidos fueron grandes, también fueron grandes y firmes los avances en el camino de la protección a los asalariados de tal manera que esta nueva orientación arraigó en los textos legales. Y aún más, su importancia les otorgó rango constitucional formando así lo que ahora conocemos como garantías sociales de la clase trabajadora.

Más todo ello no fué fácil. Recordemos que todavía, en el Primer Congreso Internacional de Legislación del Trabajo celebrado en Bruselas en 1907, uno de los oradores pregonaba: "Que el Estado intervenga para garantizar la seguridad, la justicia, la libertad, ¡en hora buena sea! Mas negamos el derecho de reglamentar el uso que cada quien hace de su libertad individual... Se invoca para el Estado el deber de proteger al obrero, al pobre y al débil. Semejante principio se comprende en un Estado fundamentado sobre el derecho divino, en

el que le soberano recibe el poder de Dios y asume la función de padre del pueblo. Mas en un Estado democrático, fundamentado sobre la soberanía nacional, ¿a qué título el mandatario se constituye en protector del poderdante y pretende lo contrario en el uso de la libertad? Es una usurpación que desembocaría en la tiranía y en el despotismo". (1) Bien que, por otra parte y en esa misma época, Lacordaire decía: "Entre el fuerte y el débil, entre el rico y el pobre, la libertad oprime y la ley emancipa". Y, a su vez, León XIII afirmaba: "Proveer al bien común es oficio y competencia del Estado". (2).

Fue, pues, necesario que se levantaran voces de todos los sectores para que la justicia social se abriera paso. Poco más tarde, y del mismo campo religioso, llegaba la voz de Pío XI: La justicia social "exige que los obreros puedan asegurar su propia subsistencia y la de su familia por medio de un salario proporcionado; que se les dé los medios de conseguir un modesto haber, con el fin de prevenir de este modo un pauperismo general que es una verdadera calamidad; que se les preste ayuda por un sistema de seguros públicos o privados que los protejan en la vejez, en la enfermedad y en el paro". (1)

Tal parece que se abrió paso un nuevo concepto de justicia que complementa el viejo punto de vista romano: a la definición de "Iustitia est constans ac perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi" responde ese ser social que es el hombre: *Iustitia socialis est constans ac perpetua voluntas jus suum communitati tribuendi*, o sea: Justicia social es la constante y perpetua voluntad de dar (de reconocer, diríamos nosotros) a la comunidad lo que le corresponde. Al aventurar este latinizado concepto de justicia social estamos pensando en sus tres elementos que se ajustan a una realidad actualmente comprensible: 1.—Que existe una relación correlativa entre los hombres, miembros de la sociedad, y la sociedad misma: la persona está ordenada a la sociedad y ésta debe estar ordenada a la persona. 2.—Que el objeto de la justicia social es el bien común, o sea el bien general, el que comprende además del bienestar de sus miembros, el bien de la sociedad como tal, y 3.—Que cada persona ha de con-

(1) Rutlen G. *La Doctrine Sociale de l'Angleterre*. Pp. 141-142. Lieja, 1932.

(2) León XIII. *Rerum Novarum*. C.E.D. P. 365. Núm. 26.

(1) Pío XI. *Divini Redemptoris*. C.E.D. P. 453. No. 52.

tribuir al bien común de manera proporcional, según sus posibilidades y capacidad.

Pero volvamos a las concreciones legales de esta justicia social recordando su evolución en nuestro país. Por lo pronto, el Código Civil de 1870, en seguimiento de las ideas francesas, dispuso para el trabajador una situación legal de igualdad frente a los patrones, y aún más, otorgó a éstos ciertas prerrogativas. No fue sino hasta 1904 que se inició la historia de las legislaciones nacionales encaminadas a proteger a la clase trabajadora. En ese año la Ley de Vicente Villada para el Estado de México atribuyó una responsabilidad de carácter civil a los patrones en caso de accidentes de trabajo.

Bernardo Reyes, en Nuevo León, en el año de 1906, expidió una ley sobre accidentes de trabajo no sólo más completa que la de Villada, sino que, al decir del maestro Burgoa, "fue, puede decirse, la más completa y perfecta del mundo". En 1914, Cándido Aguilar promulga en el Estado de Veracruz la primera Ley del Trabajo. En ella se reglamentó la jornada máxima de trabajo, el descanso semanal, un salario mínimo y, destacando para nuestro punto de vista, varias disposiciones de Previsión Social acerca de enfermedades de los trabajadores y su asistencia médica y medicinal.

En 1915, Agustín Millán, en Veracruz, reconoce la asociación profesional, otro paso en la formación de grupos que después serían protegidos como tales por garantías constitucionales.

Cuando la reforma a la Fracción X del Artículo 72 de la Constitución de 1857 autoriza al Congreso de la Unión a legislar sobre materia laboral, el Lic. Rafael Zubarán Capmany formula su "Proyecto de Ley sobre el Contrato de Trabajo" por el que, según el mismo autor, pretendía marcar una serie de limitaciones a la voluntad de las partes con el objeto de lograr una relación más justa entre patrón y trabajador. El proyecto contiene disposiciones acerca de la jornada máxima, el salario mínimo y el trabajo de mujeres y menores de edad. Este proyecto es un antecedente importante para el artículo 123 Constitucional vigente.

En el Estado de Yucatán, el Gral. Salvador Alvarado inspiró una de las legislaciones más originales de trabajo constituyendo sin duda un antecedente importante para el Art. 123. Esta legislación se formó a base de una serie de decisiones y fallos que dictaba un llamado "Poder Social" formado por las Juntas de Conciliación y

Arbitraje, organismos que fueron integrados por representantes de los trabajadores y patrones exclusivamente. El derecho industrial quedó, pues, constituido mediante las resoluciones de ese tribunal a donde los trabajadores y patrones debían acudir para solucionar sus conflictos y celebrar convenios entre ambos. Aunque la huelga y el paro se veían con mucha desconfianza y prácticamente fueron suprimidos, la sindicalización de los obreros también se convirtió en obligatoria.

Antes de la Constitución de 1917, el Gobernador de Coahuila, Sr. Gustavo Espinosa Mireles, dicta una ley sobre el trabajo, la cual reproduce ideas de las reglamentaciones anteriores e incluye un capítulo sobre participación de beneficios.

Con este panorama general llegamos a las sesiones del Congreso Constituyente de 1916. Cuando se abordaba el tema del artículo 5o., el cual consignaba diversas garantías de seguridad jurídica para el trabajo y su retribución, se suscitó importante discusión acerca de si debían incluirse en la Constitución las bases sobre las que se reglamentaría la materia laboral. De entre enconados debates destacaron los constituyentes Cándido Aguilar, Heriberto Jara, Rafael Martínez y Héctor Victoria, polemistas que, mediante encendidos discursos, lograron imponer la interesante idea de que tales principios constitucionales del trabajo se desprendiesen del Capítulo de las Garantías Individuales, ya que su objeto de normación no debía regularse como las relaciones estrictas entre gobernantes y gobernados, sino como relaciones individuales y colectivas entre la clase patronal y la clase de los trabajadores y sus respectivos miembros. En realidad, estos principios vinieron a formar las "Garantías Sociales" en materia de trabajo.

En general, en el transcurso de las discusiones del Congreso Constituyente de 1916 se palpa un ambiente que se aleja definitivamente de la rígida tesis individualista. El individuo no es ya el sujeto de protección casi exclusivo del Estado, y este criterio quedará plasmado para siempre en el documento político-social que es la cristalización de los ideales revolucionarios.

La Constitución de 1917 rectifica de una vez por todas la falsa concepción de la igualdad individualista. Los constituyentes, conscientes de la desigualdad real y viviente de los sectores campesino

v obrero, se adentran audazmente en el campo socio-jurídico y; adelantándose en muchos puntos a las directrices de las constituciones elaboradas después de la primera guerra mundial, consagran principios y garantías sociales. Esta innovación constitucional ha sido quizá la principal causa del prestigio internacional que nuestra Carta Magna goza entre las naciones.

No fue sino hasta dos años después, en 1919, que la Constitución de Weimar consagró —en el ambiente angustiado del Viejo Mundo— las normas de protección para la clase obrera como verdaderas “garantías sociales”. Habían nacido al derecho escrito las Garantías Sociales justamente en el campo obrero-patronal y después de luchas dolorosas motivadas por intereses aparentemente encontrados.

LAS GARANTIAS SOCIALES

Las necesidades de los hombres cambian y evolucionan según las circunstancias y el momento histórico. Como acertadamente afirma Jacques Maritain: “Una declaración de los derechos del hombre no podrá ser jamás exhaustiva y definitiva. Siempre será función del Estado, de la conciencia moral y de la civilización en una época determinada de la historia. Y por esto es por lo que, tras la conquista considerable que hubieran de significar, en las postrimerías del siglo XVIII, las primeras formulaciones escritas, los hombres se han interesado en sumo grado en renovar cada siglo tales declaraciones”. (1).

De esta manera contemplamos ahora una de las transformaciones más espectaculares e importantes de los derechos del hombre; poco después de pretender garantizar la libertad mediante los derechos o garantías individuales, tales derechos, declarados en favor de todos, iguales o desiguales, son fuente de esclavitud económica y vivero donde se cultivan una gran variedad de injusticias. Para combatir la fuerza de los que abusan de desigual igualdad hubieron de nacer al derecho escrito los principios absolutos de la Justicia Social.

(1) Maritain, Jacques. “Acerca de la Filosofía de los Derechos del Hombre”. Estudios y comentarios en torno a la nueva declaración universal. Méx. 49. p. 70.

Actualmente el derecho, disciplina constantemente nutrida por las vivencias humanas, se ve enriquecido por un nuevo derecho social, derivado nada menos que de los derechos sociales de la persona humana.

El filósofo francés Maritain ha clasificado los derechos de la persona humana, haciéndose eco de la nueva orientación del derecho, en tres categorías principales: derechos de la persona humana como tal, derechos de la persona cívica y derechos de la persona social, y más especialmente de la persona obrera. (1) El maestro José Campillo Sáenz nos dice que, al lado de los derechos individuales, "se encuentran los derechos sociales como el conjunto de exigencias que el hombre puede hacer valer frente a la colectividad para que ésta le proporcione los medios necesarios para conducir una existencia digna de su calidad de hombre". (2)

Y es que el hombre de nuestra época vive ahora un mundo más lleno que nunca de relaciones humanas. Los sistemas políticos, económicos y, desde luego, los sociales han hecho destacar, declarar, reconocer y proteger los derechos sociales de la persona humana. Por su propia naturaleza estos derechos han logrado, en todos los regímenes jurídicos, categoría constitucional.

De entre los derechos sociales de la persona humana, que al ser necesariamente protegidos y garantizados por el Estado toman el nombre de Garantías Sociales, el de aplicación más urgente y el que actualmente cuenta con medios prácticos más desarrollados y efectivos es aquél que se refiere a las garantías sociales de la clase trabajadora; pero, desde luego, no se agota ahí el contenido de las garantías sociales. Las garantías sociales protegen no solamente a una clase, a un solo grupo o en sólo el aspecto del trabajo. Su campo es de mucho mayor amplitud, y nosotros pensamos que, a medida que las relaciones sociales continúen su vertiginoso desenvolvimiento, tales garantías deberán proteger la dignidad del hombre en muchas y nuevas circunstancias.

(1) Maritain, J. "Los Derechos del Hombre y la Ley Natural". Buenos Aires, 1956. pp. 117 y sigs.

(2) Campillo Sáenz, José. "Derechos Fundamentales de la Persona Humana". Méx. pp. 37 y 39.

El Lic. Trueba Urbina, propugnador, defensor y gran difusor de las garantías sociales, sostiene que éstas no sólo son las que actualmente se encuentran consagradas en favor del campesino y del obrero. "En la ciencia del derecho se ha pretendido definir a las garantías sociales como una connotación restringida. Se dice que las garantías sociales son derechos mínimos que asegura el Estado al factor trabajo en sus relaciones con el capital. Tal parece que las garantías sociales sólo se refieren a los trabajadores, que el establecimiento de las garantías sociales es sólo una consecuencia de la lucha de clases y de la lucha de los obreros para obtener del Estado el reconocimiento de un mínimo de derechos para la protección de sus intereses frente a los empresarios. Esto es cierto, pero la definición es incompleta, porque quedarían al margen de las garantías sociales los artesanos y los campesinos y otros grupos débiles. En consecuencia: las garantías sociales son derechos establecidos por el Estado para tutelar a la sociedad, a los campesinos, a los trabajadores, a los artesanos, como grupo y en sus propias personas, así como a los demás económicamente débiles, en función del bienestar colectivo". (1)

Las garantías individuales hacen del individuo el elemento soberano del Estado para los efectos de su tutela frente a éste, en tanto que las garantías sociales protegen también a la persona humana en función del grupo o clase a que pertenece o de la que es miembro, y tal protección es más amplia aún que la anterior, pues se dá, no sólo frente al Estado, sino frente al pueblo, frente a la sociedad misma y ante todas las personas, fuerzas y circunstancias contingentes del mundo social y económico.

A diferencia de los sujetos precisos y simples que encontramos en las relaciones jurídicas en que se traducen las garantías individuales (en donde el sujeto activo es el gobernado y el sujeto pasivo el Estado y sus órganos de autoridad) en las garantías sociales los sujetos activos pueden ser los mismos grupos humanos como tales y, sin embargo, este sujeto activo, además de referirse al ente genérico o colectivo, también existe entre los individuos particulados considerados como miembros pertenecientes a un grupo o clase. Por lo que toca al sujeto pasivo del vínculo jurídico, puede adquirir esa titularidad otro grupo o clase (Vgr. en el derecho del Trabajo la clase trabajadora frente a la clase

(1) Trueba Urbina, Alberto. "El Nuevo Artículo 123". Edn. Porrúa, Méx. 1961. pp. 207 y 208.

patronal, o bien, de acuerdo con la teoría y en otras circunstancias diferentes, la clase patronal frente a la clase trabajadora). El sujeto pasivo puede también localizarse, y así se localiza con frecuencia, en el Estado como órgano de autoridad o como representante de la sociedad y, también en ciertas circunstancias, en las personas mismas. Este último caso sería el de las garantías sociales que corresponderían en materia agraria, en cuyas relaciones jurídicas los sujetos activos son, en lo colectivo, la clase campesina y, en lo individual, sus miembros singulares, siendo el sujeto pasivo la entidad estatal o, en algunos casos, el latifundista.

Así pues, hablamos de que las garantías sociales tienen un contenido de protección mucho más amplio que la que se ofrece a la clase trabajadora y a la campesina, contenido que, repetimos, irá en aumento acorde al ritmo vigoroso del desarrollo social del hombre.

Las garantías individuales y las sociales no son contradictorias, por el contrario, su buen uso las hace complementarias posibilitando efectivamente la existencia en verdad digna y libre del hombre.

Sabemos que el abuso y malversación de los derechos sociales conduce a un deshumanizado humanismo en los países socialistas; pero también sabemos que el abuso de los derechos individuales ha acarreado las deplorables injusticias del individualismo.

Nosotros concebimos a las garantías sociales como el instrumento idóneo de la justicia social. La justicia conmutativa encuentra su consagración solemne en las garantías individuales, es la justicia entre iguales. Las garantías sociales pertenecen a la justicia social. Si los romanos llamaban a la equidad la "temperancia de la justicia", nosotros ahora, con mucho mayor claridad y propiedad, llamamos justicia social a la que hace igual a los desiguales y con ello hace asequible y, valga la redundancia, justa la justicia conmutativa. De esta manera de garantías sociales en no pocas ocasiones harán efectivas las garantías individuales haciendo cumplir los verdaderos y nobles objetivos de éstas.

Pues, ¿qué significado tendrían las garantías individuales (derecho a pensar, crear, expresarse, trabajar, viajar, etc.) sin su base social como lo es la garantía del acceso a la salud, a la educación, a un trabajo adecuado, a una vejez tranquila, etc.? Quizás la garantía social menos definida, debido a su amplio campo de protección, es

la garantía de seguridad social. A ella hemos de referirnos sumariamente.

LA GARANTIA DE SEGURIDAD SOCIAL

En esta breve sinopsis, surgida de circunstancias apremiantes y con tiempo y capacidad limitadas, sólo nos es posible hacer una referencia, que nos parece irrenunciable, a la Garantía de Seguridad Social cuyo reconocimiento legal es, en nuestra opinión, urgente y vital.

Ya en los capítulos precedentes hemos repetido en varias ocasiones que la Seguridad Social es un afán fundamental del hombre, pues, como dicen Epstein y Altmayer, por ser inherente a su naturaleza, "es un deseo universal de todos los seres humanos", y es "un derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal . . . (ya que es) una garantía contra la miseria" (Miguel García Cruz). El Papa Paulo VI hace un llamado al mundo sobre este problema de la seguridad social y dice en su primera parte de la Encíclica sobre "El Desarrollo de los Pueblos": "Verse libres de la miseria, hallar con más seguridad la propia subsistencia, la salud, una ocupación estable; participar todavía más en las responsabilidades, fuera de toda opresión y al abrigo de situaciones que ofenden su dignidad de hombres; ser más instruidos; en una palabra ser, conocer y tener más para ser más: tal es la aspiración de los hombres de hoy, mientras que un gran número de ellos se ven condenados a vivir en condiciones que hacen ilusorio este legítimo deseo".

Por su parte, Marti Buffill es terminante: La Seguridad Social "es un derecho genérico de garantía que es inherente a la naturaleza humana". (1) Pues la seguridad social es un afán fundamental del hombre, inherente a su vida misma que necesita libertad frente a la esclavitud de la incertidumbre, garantía de respeto a su dignidad de hombre en la diaria convivencia y medios efectivos para lograr el desarrollo de su propia naturaleza. Por otra parte, parece indispensable que la seguridad social se organice mediante un plan hecho, o por lo menos vigilado y avalado por el Estado, con la ayuda del derecho para su debido cumplimiento. Sólo así nos explicamos cómo esta nueva forma del derecho social, la seguridad, haya nacido como

(1) García Oviedo, Carlos. "Derecho Social". Madrid: 1954.

una garantía que Estado y sociedad ofrecen al hombre de manera natural y por caminos de urgencia.

La contingencia, y el justificado temor a la contingencia, hacen del hombre un esclavo, prisionero de sí mismo, incapaz de lanzarse a obras de largo alcance, imposibilitado de meditar y concentrarse en su elevación cultural y espiritual. La Garantía de Seguridad Social viene a constituir, por eso, la única posibilidad universal de que todo hombre goce de auténtica libertad. Lógico es, entonces, que la Garantía de Seguridad Social pertenezca al campo de la justicia social, como es ahora comprensible y justificada esa aparente paradoja o contraste de que a una igualdad en los servicios y prestaciones corresponda una disparidad en las cuotas o aportaciones: es el camino de la nivelación social y la senda hacia el bienestar general.

La Seguridad Social solidariza la interdependencia de los hombres de una manera nueva y propia. El propio interés, el pensamiento de las propias necesidades, futuras y posibles, de las cuales nadie puede saber de antemano cuándo y cómo llegarán para colocar al hombre en posición de desgracia, normó las formas de seguros más antiguas, así como normó también los grupos, y los sigue normando para hacer de las contingencias de todos una causa común. La insuficiencia de cualquier presupuesto del Estado para sostener, él solo, un completo y garantizado plan de cobertura, y el pavoroso peligro de una creciente asistencia de miserables e inútiles, requieren la fuerza del derecho para integrar sistemas nacionales de seguridad social que generen hombres autosuficientes en la solidaridad.

El reconocimiento de la Seguridad Social como derecho del hombre ha sido incluido en casi todas las constituciones actuales, especialmente entre las naciones que llamamos de Occidente. Baste para enfatizar este reconocimiento universal la transcripción de las declaraciones que hacen los principales documentos internacionales, cuyos párrafos conducentes transcribimos:

I.—*La Declaración de Filadelfia*, de 1944, consagró dos principios esenciales: a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica en igualdad de oportunidad. b) Debe promoverse la extensión progresiva de la esfera de protección hacia los sistemas de seguridad de medios económicos de subsistencia a fin de asegu-

rar, a cada trabajador y personas a su cargo, por lo menos medios de subsistencia que le permitan hacer frente a cada contingencia que ocasione la pérdida involuntaria de los ingresos del trabajador o que los reduzca de manera que no pueda cubrir las necesidades de su familia.

No hace falta perspicacia mayor para advertir que la efectiva aplicación de estos principios vendrá a garantizar, sobre bases definitivas, la paz social.

II.—La Organización de los Estados Americanos, según la *Carta Constitutiva de Bogotá*, firmada el 30 de abril de 1948, en su Capítulo VII, se refiere a las normas sociales y sobre ellas aprobó:

a) Los Estados miembros convienen en cooperar entre sí a fin de lograr condiciones justas y humanas de vida para toda su población. (Adviértase aquí que no se trata de reclamar condiciones mejores para los asalariados, sino una forma de vivir digna para todos).

b) La Justicia y la Seguridad Social son bases de una paz duradera. La cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del continente. Los Estados Americanos reclaman los derechos fundamentales de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad o sexo. (Es ésta una declaración definitiva sobre el valor de la Seguridad Social y sobre su universalidad).

c) *Toda persona tiene derecho a la Seguridad Social que la proteja de las vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibiliten física o mentalmente para obtener medios de subsistencia.*

III.—*En la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas se aprobaron postulados fundamentales que crean una gran responsabilidad social para todas las naciones. He aquí el resumen de ellos, base firme de las peticiones concretas de la Seguridad Social.*

Son fines de las Naciones Unidas:

a) Reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad o valor de la persona humana y en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres.

b) Promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Téngase en cuenta que estos principios fueron suscritos por todas las naciones, lo mismo las democráticas y liberales que las socialistas o comunistas.

IV.—En un documento cuya importancia lo llama a ser el signo distintivo de una época y que se conoce como la “*Declaración Universal de los Derechos del Hombre*”, redactado por una Comisión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, aprobado por la Asamblea General de dicho organismo el 10. de diciembre de 1948, se establece lo siguiente en sus artículos 22, 23 y 25:

a) 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 de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

b) Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo y a la protección contra el desempleo.

c) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, tanto a él como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. Tiene, asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, viudez u otras contingencias sobre la pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Nos parece que ésta es realmente la Carta Magna de la Seguridad Social formulada para todo hombre, por el simple hecho de serlo. El postulado está aquí, firme y válido; sólo falta saber cómo y en qué momento provee a su cumplimiento cada nación en concreto.

V.—En la Tercera reunión de la *Conferencia Interamericana de Seguridad Social*, celebrada en Buenos Aires en 1951, todos los representantes de los gobiernos miembros del CIOSS suscribieron una declaración conocida como la Carta de Buenos Aires, en la que se menciona que la acción del Estado en materia de Seguridad Social

debe fundamentarse en el derecho que tiene el hombre de ser protegido por la sociedad ante la necesidad, así como también en el derecho al bienestar que se reconoce a todo trabajador como consecuencia de su participación en la formación de la riqueza nacional.

MEXICO

Pasando al terreno de lo nacional, volvemos la vista a nuestra Constitución y encontramos que otorga a la Seguridad Social el rango y carácter de derecho constitucional, y ello no en un precepto aislado de interpretación dudosa, sino en varias e insistentes disposiciones. Fundamentalmente podemos decir que los artículos conectados con esta materia son los siguientes: Arts. 3o., 5o., 27, 28, 73 Fracs. XVI y XXV, y 123 de la Constitución.

La firme presencia de las garantías sociales y su armoniosa conjunción con las individuales dentro del marco constitucional fueron subrayadas recientemente por el C. Presidente Gustavo Díaz Ordaz quien, al dirigirse al Congreso de la Unión con motivo de la sesión homenaje a nuestra Constitución, afirmó textualmente: "La Constitución es fórmula para conciliar las garantías individuales como las sociales, para lograr el desarrollo económico como medio de alcanzar la justicia social". Nunca en nuestros legisladores ha estado ausente la noción de la seguridad social. Es natural que el constituyente de 1917, envuelto aún en las novedosas y atractivas doctrinas liberalistas, a pesar de las marcadas proyecciones sociales que en ese Ordenamiento se consagran, haya establecido de manera dispersa y poco definitiva los principios de la Seguridad Social. Así pues, lo que podríamos llamar falta de precisión o amplia conceptualización de la materia se ha ido corrigiendo, bien con diversas adiciones a nuestra Carta Magna, bien subrayando con acertadas reglamentaciones o atinadas adiciones los renglones que abarca nuestro concepto de seguridad social. Testimonio de ello son, por ejemplo, la intensa actividad de promoción y difusión cultural (Art. 3o. y Frac. XXV del 73); el aliento y protección a una economía progresista que produzca trabajos suficientes y bien remunerados (Arts. 4o. y 28); reglamentaciones y perseverante política revolucionaria en materia agraria (Art. 27); así como en cuanto al trabajo y la previsión social todas las adiciones al Art. 123, especialmente la fracción XIX y el Apartado B de ese artículo.

Por eso creemos que la Seguridad Social ya puede constituir

una garantía constitucional, con perfiles propios y que exige su reglamentación específica.

Asistimos, pues, a la aparición formal de otro derecho en el arco iris de las garantías otorgadas al hombre, el derecho a la Seguridad Social, que parece completar el cuadro de aquello que la sociedad otorga al hombre y se compromete a protegerle. Por eso hablamos más de una persona humana que simplemente del hombre; pues éste aparece ahora íntegramente protegido y no simplemente como lo imaginó el sueño ilusorio de la Revolución Francesa, y a la vez garantizando en el ejercicio de sus facultades espirituales, aquellas que por su parte parece ignorar o negar el marxismo. Pues debemos advertir, para finalizar estas consideraciones, que la vigencia de la Seguridad Social, mientras por una parte reafirma el valor moral y trascendental de la persona humana, por la otra exige del Estado una intensa acción política que la sirva creando y sosteniendo los instrumentos que hagan realidad esta garantía.

No desconocemos, sin embargo, que en muchas ocasiones la falta de recursos y medios económicos y aun físicos impiden hacer llegar a todos y en cualquier momento los beneficios concretos de la Seguridad Social; pero sí creemos que con frecuencia los principios humanos del derecho se adelantan a las mismas realizaciones de hecho, a las posibilidades físicas de su aplicación inmediata. Y es que no sólo es función del derecho regir realidades sociales en cuanto reglamenta situaciones y acciones ya existentes, sino que también es nobilísima tarea suya la de concretar ideales y fijar metas realizables como expresión de los anhelos de justicia latentes en la ciudadanía.

Nuestro artículo 123, y en general las normas constitucionales que objetivizan la justicia social, han sido expresión de anhelos, desiderátum inobjetable de nuestro pueblo, consagrados en el texto máximo del derecho a fin de impedir su reversión y obligar su cumplimiento. No importa si las disposiciones han permanecido por un tiempo a veces prolongado en espera del momento en que las condiciones socio-económicas permitan su realización práctica. Fue en estas circunstancias como vimos hasta recientemente nacer el sistema y la técnica que hizo efectiva la disposición relativa al reparto de utilidades, de la misma manera que vimos nacer a la realidad, en 1943, la Ley del Seguro Social cuya previsión constitucional se encontraba consagrada desde el 6 de septiembre de 1929.

ciones para la realización de la justicia social, sino además alienta y urge el esfuerzo, tanto de gobernantes como de gobernados para la creación de medios físicos, económicos y jurídicos que cristalicen el principio del derecho consagrado.

El Amparo como medio de Protección a la Garantía de Seguridad Social

Uno de los más preciados galardones del Derecho Mexicano es la creación y organización del sistema por medio del cual los gobernados pueden contar con una protección efectiva para lograr la verdadera observancia y el positivo ejercicio de sus derechos: es el juicio de amparo.

El maestro Burgoa, ilustre estudioso de esta institución, a la que profesa entrañable cariño, afirma que la tutela a la libertad de la persona humana, de cuyo encargo es titular la sociedad, "sería nugatoria, vana o quimérica, si la protección impartida al gobernado por el

El principio de la Seguridad Social proporciona no sólo orientación constitucional no fuese completa o integral, esto es, si sólo se redujera a instituir las "garantías individuales" o declarar "derechos del hombre" sin brindar al sujeto, correlativamente, un medio jurídico eficaz para exigir y lograr por vía coactiva su observancia, pues no debe inadvertirse que la protección de la libertad, como el más preciado elemento de la persona humana después de la vida, no se logra simplemente por su mera consagración jurídica, sino por el aseguramiento adjetivo o procesal de las normas constitucionales o legales que la erigen en verdadero derecho subjetivo". (1)

Ahora bien, es natural que, al formularse las garantías sociales, en los juristas, políticos y gobernantes haya nacido concomitantemente la preocupación por dotar a tales derechos de una protección adecuada y ¿qué mejor medio de protección que nuestro eficaz juicio de amparo?

Se presenta, desde luego, un problema inicial: la extensión del juicio de amparo. Mas el sentido profundamente humano de nuestros juristas ha resuelto las dudas que hasta ahora se han planteado en favor de su ampliación y es orgullo de nuestra jurisprudencia la ge-

(1) Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa. Méx. 1962. p. 23.

nerosa y comprensiva protección legal que el juicio de amparo imparte cada día en forma más completa.

Inicialmente y de manera fundamental nuestro juicio de amparo se vio acrecentado al resolverse la polémica Vallarta-Rabasa y, posteriormente, con las posiciones de los señores Lozano y Mejía.

Como es bien sabido, don Ignacio L. Vallarta opinaba que, si bien conforme a su texto creador, el amparo tiene por objeto proteger únicamente las garantías individuales o sean las que consagran los artículos uno al veintinueve de la Constitución “supuesto que el enlace íntimo que hay entre los artículos que las declaran (las garantías individuales) y otros que, aunque no hablen, los presuponen, los explican, los complementan; supuesta la indiscutible correlación que existe en ellos, no pueden tomarse aislados sin descentralizarlos, sin contrariar su espíritu, sin hacer en repetidas veces imposible su aplicación”. (2)

La opinión de Vallarta fue combatida por Rabasa, quien consideraba que el buen propósito de aquél era, para la razón, un esfuerzo contra lo imposible; “pues plantea un dilema sin salida: cuando se infringe un artículo que no es garantía individual, o no hay a la vez violación de una garantía, o, si la hay, la doctrina de Vallarta es inútil; si no la hay, el amparo es improcedente”. (3)

A pesar de las severas críticas de don Emilio Rabasa, la tesis vallartista vino, en última instancia, a ser adoptada por la Corte ampliando así la protección constitucional a las violaciones cometidas a disposiciones no incluidas dentro de los primeros 29 artículos de la Carta Magna, siempre y cuando éstas constituyan una aplicación, reglamentación o ampliación de las garantías individuales propiamente dichas.

La plenitud del amparo se confirma en la Constitución de 1917, cuando consagra definitivamente su procedencia por la violación en las leyes del procedimiento en los juicios civiles y penales, estableciendo en esa forma el control de la legalidad, tan criticado por Vallarta y tan defendido por el elocuente don Miguel Mejía.

(2) Vallarta, Ignacio L. Votos. Tomo III. Méx. p. 145.

(3) Rabasa, Emilio. El Juicio Constitucional. p. 253.

Pero tan preciado sistema de protección no debe sujetarse a una rigidez que lo llevaría a la obsolescencia y a la muerte, debe conservarse a tono con el objeto material de su protección, debe proteger al hombre en las circunstancias reales que le rodean y que nutren al derecho, debe atender a las formas vigentes en que tales hechos se manifiestan en normas jurídicas. Los derechos del hombre-social, cuya importancia humana y jurídica se vive ahora, no pueden quedar excluidos de la protección de nuestro juicio de amparo. Actualmente esta institución se hace extensiva al aspecto social; pero tal adaptación, que transforma su tónica, originalmente individualista en exclusiva, para asumir perfiles de institución social, ha suscitado diversas e interesantes opiniones entre los más prestigiados juristas mexicanos de la materia.

El inquieto maestro Alberto Trueba Urbina, de manera clara y radical, afirma que las garantías sociales deben ser protegidas expresamente, como su importancia lo exige, y para ello sostiene que el artículo 103 constitucional debe adicionarse en los siguientes términos:

“... Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.—Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales o sociales”.

Un paso adelante en el perfeccionamiento de nuestras instituciones obliga a poner en correspondencia el artículo 103, fracción I, de la Constitución, con los derechos sociales que la misma consigna; es necesario establecer la procedencia del amparo no sólo por violación de garantías individuales, sino también de garantías sociales. Esto implica evidentemente la socialización del juicio constitucional, su transformación en una institución político social, como debe ser, para evitar su anquilosamiento, máxime que nuestro amparo ha pasado a ocupar un sitio de honor en La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, formulada por las Naciones Unidas”. (1)

El licenciado Jorge Trueba Barrera, corroborando esta posición, afirma que “es cierto que los derechos sociales no quedan des-

(1) Trueba Urbina, Alberto. “Legislación de Amparo”. Ed. Porrúa. Méx. p. 35. Porrúa. Méx. 1963.

amparados y sin protección, pero sí postergados. Será cuestión de forma si se quiere; pero sería conveniente hacer congruente el sistema de la Constitución, porque equivale a usar en este siglo la vestimenta de los Luises. Suprimir el ridículo en la moda o en el campo del Derecho, substituyendo el sayo por la etiqueta cuando sea recomendable, siempre será un acierto. Hay que poner a tono las garantías sociales con el amparo, logrando la solialización de éste para otra proyección centenaria más". (2)

Por otra parte, el maestro Ignacio Burgoa opina que las garantías sociales se encuentran protegidas por la garantía de legalidad.

"El jurista sería el principal adversario del Derecho si lo concibiera como un conjunto petrificado de normas, inasequible a toda evolución, fundándose exclusivamente en la expresión terminológica que el legislador utiliza para significar desafortunadamente las ideas que, en la dinámica de la vida social, desempeñan un papel preponderante. Atenerse a los vocablos con que la ley trata de designar conceptos jurídicos para apoyar sólo en la letra el sentido de éstos, equivaldría a degradar la ciencia del derecho a una mera actividad de diccionario, como si fuese permitido detener su tarea en la superficie gramatical de los casos que debe analizar sin penetrar en su esencia o substancia". Y, párrafos más adelante, afirma: "No sólo no es extraño, sino perfectamente lógico y natural, en consecuencia, que nuestro juicio de amparo tutele las garantías sociales por mediación inseparable e indisoluble de la garantía de legalidad que instituyen primordialmente los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental. Esta tutela la imparte el amparo sin necesidad de abolir o eliminar el calificativo "individuales" que emplea, entre otros, el artículo 103, mismo que establece su procedencia constitucional, pues ya se ha demostrado que no es ese vocablo el que traduce el substratum jurídico cabal de las garantías consignadas en el Código Supremo... Ahora bien, es evidente que la referida tutela se administra en favor de los sujetos de las garantías sociales mediante la preservación de todas las normas en que legalmente se comprenden, circunstancia que adscribe al juicio de amparo una tónica social indiscutible". Pero, a pesar de estos argumentos, el maestro Burgoa reconoce que la reforma al ar-

(2) Trueba Barrera, Jorge. El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo. Ed. Porrúa. Méx. p. 147.

ticulo 103 es "sustancialmente innecesaria aunque conveniente desde el punto de vista meramente terminológico". (1)

Sea por el camino de protección expresa a las garantías sociales, sea por la protección que éstas obtienen por intermedio de la garantía de legalidad, es un hecho indiscutible que la bondad y grandeza de nuestra institución del amparo no ha podido quedar fuera de tan importante y actual problema social.

Ahora bien, esta transformación, que diluirá la excesiva tónica individualista del juicio de amparo, perfeccionando su adaptación a los principios jurídicos sociales, ha sido atendida en varias ocasiones por nuestro legislador a través de varias reformas a esta institución. Ellas han afectado los dos aspectos que hasta ahora tienen adquirida mayor protección social: el obrero y el agrario.

Las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1951, dicen que los funcionarios que conocen del juicio constitucional pueden suplir no sólo la deficiencia de la queja en materia penal, sino también en materia laboral, cuando se trate de la parte obrera; procediendo dicha suplencia tanto en amparos directos como indirectos. La tendencia de la reforma es muy loable, pues tutela mejor los derechos sociales del trabajador y evita que los obreros, por su situación económicamente débil, no puedan contar con la instrucción y asesoramientos necesarios para superar los tecnicismos legales o del arte jurídico que tanto importan en el juicio de amparo. En el Capítulo X, Título Primero de la Ley de Amparo, se hacen las adiciones correspondientes a la reforma constitucional a fin de tratar la suplencia de la queja obrera en las sentencias que hayan encontrado, en contra del agraviado, una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa. Es la justicia social que opera en la vía constitucional del amparo.

El beneficio de la suplencia de la queja se hace extensivo a la materia agraria con la adición de la fracción II del artículo 107 Constitucional publicado el 2 de noviembre de 1962. Tal suplencia de la queja es obligatoria para los juzgadores federales si el agraviado es un núcleo de población, un ejido, un comunero o un ejidatario. Esta modalidad hace a un lado nuevamente los tecnicismos y rigorismos legales para hacer del amparo un verdadero instrumento de defen-

(1) Burgoa, Ignacio. *El Amparo en Materia Agraria*. Ed. Porrúa. Méx. 1964.

sa de los derechos sociales para campesinos, ejidatarios y comuneros.

Completando esta última adición constitucional, aparece el 4 de febrero de 1963 la publicación de nuevas disposiciones que a su vez se adicionan a la Ley de Amparo a favor de los núcleos de población, ejidatarios y comuneros.

Estas últimas adiciones se elaboran con la magnífica intención de beneficiar a los económicamente débiles en materia agraria estableciendo las siguientes modalidades: a) El término para ocurrir en la vía constitucional contra actos de autoridad que "causen perjuicio a los intereses particulares del ejidatario o comunero se amplía a 30 días", b) En los amparos que promuevan los núcleos de población "contra actos que tengan o puedan tener por efecto privarlo total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios", la demanda de garantías puede ser interpuesta en cualquier tiempo. (Fracción II, Art. 22 de la Ley de Amparo). c) La fracción XII del artículo 73 exceptúa a los amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal de la preclusión de la acción de amparo y la no operatividad de la causa de improcedencia por consentimiento tácito de los actos reclamados, d) La fracción I del artículo 74 de la Ley de Amparo previene, como caso de verdadera excepción, que en los amparos "interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal, contra actos que afecten sus derechos agrarios total o parcialmente, ya sea en forma temporal o definitiva, no opera el desistimiento expreso del agraviado", e) La fracción V del mismo artículo 74 previene que, tratándose de amparos interpuestos por núcleos de población ejidal o comunal o por ejidatarios o comuneros en lo particular, no será causa de sobreseimiento la falta de promoción. Estas dos últimas adiciones al artículo 74 de la Ley Reglamentaria corresponden a la adición del párrafo cuarto de la fracción II del artículo 107 constitucional, f) El artículo 76 de la Ley de Amparo establece la modalidad de que deberá suplirse la deficiencia de la queja en las sentencias en materia agraria cuando el quejoso alegue que ha habido, en contra del núcleo de población o del ejidatario o comunero, una violación manifiesta de sus derechos agrarios sobre tierras y aguas. Esta adición es la correspondiente a la insertada en el artículo 107 constitucional, g) El artículo 78 de la Ley de Amparo hace otra adición, no muy afortunada por cierto, disponiendo que, "en los amparos en materia agraria, se tomarán en cuenta las pruebas que aporte el quejoso y las que de

oficio recabe la autoridad oficial. La autoridad que conozca del amparo resolverá sobre la inconstitucionalidad de los actos reclamados tal y como se hayan probado aun cuando sean distintos de los invocados en la demanda". En otras palabras, el recabar las pruebas de oficio hace del juez una autoridad inquisitiva, y no juzgadora, rompiendo, como dice el maestro Burgoa, la igualdad procesal entre las partes y convirtiendo al juez en coadyuvante y asociado del quejoso.

De estas últimas reformas al amparo en materia agraria, si bien loables todas en su sentido social y algunas en su forma, contienen deficiencias técnicas que el maestro Ignacio Burgoa acertadamente hace notar en su obra "El Amparo en Materia Agraria", principalmente en lo que se refiere a las disposiciones en torno al sobrecimiento, caducidad y término para interponer el amparo, normadas en tal forma que acaban con los principios de legalidad y seguridad jurídica pudiendo crear, tal como se encuentran dictadas las reformas, una verdadera anarquía jurisdiccional.

Ahora bien, por lo que a nosotros toca, nos interesa destacar el sentido y significación general que toda esta corriente de reformas y sus diversas expresiones, afortunadas o desafortunadas, tienen en las leyes vigentes.

Los derechos sociales, traducidos en garantías sociales, se encuentran formalmente establecidos en los preceptos constitucionales, si bien es cierto que su agrupación y aun su misma determinación adolece de algunas deficiencias. Estos derechos y garantías se encuentran en constante aumento, pues el mismo desarrollo humano así lo exige. Una de las garantías sociales cuya consagración específica creemos necesaria es la garantía de seguridad social, que procura al hombre y a la colectividad la libertad de la miseria, la salud, la educación y condiciones de vida dignas de la persona humana. Tal garantía, para ser efectiva y no teórica, debe contar con medios físicos y legales para su aplicación y vigencia, y éstos a su vez deben contar con el sistema de protección que proporciona nuestra egregia institución del amparo.

Por otra parte es cierto y palpable que por ahora la Seguridad Social reglamentada se ve protegida por nuestro juicio de amparo a través del recurso normal, tanto en la vía directa como en la indirecta: a) por la vía directa cuando se ocurre ante la Suprema Corte de Justicia o los Tribunales Colegiados de Distrito, según el caso, a demandar la protección constitucional contra los laudos definitivos

dictados por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje cuando se trata de empleados al servicio del Estado; b) por el amparo indirecto en los casos en que se recurran actos de la Junta de Conciliación y Arbitraje o del Tribunal de Conciliación y Arbitraje realizados dentro de un juicio, cuya ejecución sea de imposible reparación; o de actos de estas autoridades ejercitados fuera de juicio o después de concluido éste. También, desde luego, protege el amparo indirecto el correcto procedimiento del juicio que se trate ante las autoridades de Conciliación y Arbitraje mencionadas; finalmente, también el amparo indirecto protege de laudos que, aunque pongan término al juicio correspondiente, no decidan la controversia fundamental suscitada entre las partes, sino una cuestión que generalmente suele versar sobre alguno de los presupuestos procesales.

Pero todo esto no nos parece suficiente, pues es sólo la protección común de que gozan todas las normas laborales. Creemos que la Seguridad Social debe ser protegida por nuestro amparo como garantía constitucional específica, por más que reconozcamos que los derechos que conceden estas garantías sólo podrán encontrar su ejercicio efectivo hasta la debida reglamentación de la materia, por ejemplo, similar a la que opera en materia obrera y agraria. Dicho de otra manera, pensamos que la Seguridad Social, como derecho fundamental consagrado y consagrable en la Constitución, debe contar, para el efectivo ejercicio de sus derechos, con su reglamentación propia, de cuyas bases generales hemos procurado hacer alusión a través de este trabajo.

Pues la protección de la garantía de Seguridad Social, como garantía que pertenece a las sociales, debe contar con las características especiales que para estos derechos ha confeccionado el legislador, tales como son: La suplencia de la queja, un especial tratamiento del término para interponer esta acción de amparo, así como para el sobreseimiento y caducidad, tratamiento que, sin dejar de atender a la naturaleza protectora de los sectores débiles, corrija las fallas que contienen las disposiciones que en ese sentido se han creado para la materia agraria.

Finalmente, queremos hacer notar que, si para el amparo de la garantía de seguridad social se objetara la falta de determinación en los sujetos activos de tal garantía, esto ha dejado de ser un problema

insuperable, ejemplo de lo cual nos lo ofrece el amparo en materia agraria, en donde basta la denominación genérica de "núcleos de población" para admitir en ella una serie de variados sujetos colectivos que pueden ejercer la acción de amparo. Dentro de la Seguridad Social podría admitirse una personalidad o personería semejante, estableciendo como elemento copulativo la indigencia o contingencia a que el grupo que formase el sujeto se encontrare expuesto.

En última instancia, insistimos que no nos satisfaría una garantía de Seguridad Social brillantemente consignada en el Código Fundamental si su simple enunciado no va acompañado concomitantemente por la protección, amplia y efectiva, del amparo. Sólo así la garantía de Seguridad Social cumplirá su elevado y noble fin de contribuir con eficacia a la realización de la justicia social, meta última de nuestra Carta Magna.

CONCLUSIONES

1.—La Seguridad Social es un anhelo natural al hombre, individual y social, y por tanto encuentra antecedentes tan remotos como las organizaciones humanas mismas, por antiguas que éstas sean.

Conforme el hombre desarrolla su comunidad social, la Seguridad Social se hace más consciente y encuentra mejores formas de expresión.

a) A partir de la política social alemana de 1883, la Seguridad Social encuentra su reglamentación legal especializada y, a partir de 1927 la Seguridad Social es definitivamente acogida en el ámbito internacional, para considerarse desde entonces un derecho fundamental del hombre en todas las organizaciones internacionales.

2.—La Seguridad Social es un derecho inescindible al hombre, por tanto no puede quedar desatendido por el orden jurídico.

a) Dentro de la nueva clasificación del Derecho, la Seguridad Social es una rama que contiene los moldes clásicos del derecho social, con características peculiares, y que actualmente cuenta con un sistema jurídico coherente.

b) Las principales características de la Seguridad Social pueden comprenderse en las siguientes: Es de extensión universal; propor-

ciona al hombre y su familia una protección integral; es obligatoria ("La Seguridad Social es un derecho social que corresponde a un deber social"); es un derecho de garantía; es un presupuesto y un medio del bien común, realizador de la justicia social y, por tanto, con tónica de beneficio social incompatible con el lucro; requiere de sistematización, organización e institucionalización.

c) La Seguridad Social pertenece a un sistema de derecho social que garantiza al individuo y a su familia protección a su salud y a su economía previniendo las contingencias que afectan a ambos.

d) La Seguridad Social significa el desenvolvimiento y la universalización del concepto de Previsión Social, constituyendo esta materia la aplicación concreta de la Seguridad Social a la clase económicamente débil dentro del Derecho del Trabajo.

3.—En México, la consagración constitucional de la Seguridad Social se inicia en nuestra Carta político-social de 1917.

a) La Ley del ISSSTE y la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas son, actualmente, las legislaciones de la materia que más se acercan al concepto moderno de la Seguridad Social.

4.—El hombre, como persona humana, debe realizarse a sí mismo para alcanzar su propia felicidad y para ello debe ser libre. Esta libertad es la que tutelan las garantías, individuales o sociales, fundamentales del orden jurídico.

a) Las garantías sociales son instrumento de la justicia social y procuran la igualdad entre los desiguales.

b) Actualmente las garantías sociales más destacadas y con mayor reglamentación jurídica son las del Derecho del Trabajo en favor del obrero y las del Derecho Agrario en favor del campesino; sin embargo, el campo de tales garantías es mucho más amplio, amplitud que se encuentra en constante aumento, conjuntamente con el vigoroso desarrollo social del hombre.

c) La contingencia, y el justificado temor a la contingencia, hacen del hombre un esclavo, prisionero de sí mismo, incapaz de

lanzarse a obras de largo alcance, imposibilitado de meditar y concentrarse en su elevación cultural y espiritual.

d) La seguridad Social pertenece a un sistema de derecho social que garantiza al individuo y a su familia protección a su salud y a su economía previniendo las contingencias que afectan a ambos.

d) Los principales documentos internacionales que se ocupan de los derechos fundamentales del hombre consagran a la Seguridad Social como uno de esos derechos fundamentales.

e) Para que las garantías de seguridad social la hagan efectiva y no ilusoria, ella debe contar con medios físicos y legales para su aplicación y vigencia, y en cuanto los medios socioeconómicos lo permitan, deben expedirse las reglamentaciones de seguridad social sobre bases de generalidad y obligatoriedad.

f) La Seguridad Social debe contar con un sistema de protección constitucional según lo proporciona nuestra egregia institución del amparo, insustituible medio jurídico en la protección de los postulados de la justicia social.

g) El amparo para la protección de la garantía de seguridad social debe contar con características especiales que para proteger los derechos de tipo social contiene esta institución, tales como términos amplios, suplencia de la queja, tratamientos especiales para el sobreseimiento y caducidad y otros que hagan que esta garantía conserve su tendencia protectora, similares a los que operan en las materias obrera y agraria.

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

- ARCE CANO GUSTAVO, Los Seguros Sociales en México.
- BEVERIDGE WILLIAM, El Seguro Social y sus Servicios Conexos. Bases de la Seguridad Social. La Ocupación Plena.
- BONILLA MARIN GABRIEL, Teoría del Seguro Social.
- BURGOA IGNACIO, Las Garantías Individuales. El Juicio de Amparo.
- CAMPILO SAENZ JOSE, Derechos Fundamentales de la Persona Humana.
- DE GOULAGNES FULTES, La Ciudad Antigua.
- DE LA CUEVA MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo. Panorama del Derecho Mexicano del Trabajo y de la Seguridad Social.
- DE QUIROS BERNALDO JUAN, Formación, Concepto y Naturaleza de la Seguridad Social.
- DEVALI MARIO L., Del Sistema Jubilatorio al Seguro Social.
- DURAND PAUL, La Politique Contemporaine de Sécurité Sociale.
- GAETE A. Y BARRIOS, Manual de Seguridad Social.
- GETTEL RAYMOND G., Historia de las Ideas Políticas.
- GETTING ANDRE, La Seguridad Social.
- GARCIA CRUZ MIGUEL, La Seguridad Social, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social y Política. La Seguridad Social, (México, 50 Años de Revolución).
- GARCIA OVIEDO CARLOS, Tratado Elemental de Derecho Social.
- GONZALEZ POSADA MANUEL, La Seguridad Social.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGNRO SOCIAL, México y la Seguridad Social. Publicaciones varias.
- JEANETTI ELENA Y ZORRILLA SANTIAGO, La Educación de los Ciudadanos para la Seguridad Social.

- LECLERQ JACQUES, Lecons de Droit Naturel.
- LYTTON BULWERD, Los Ultimos días de Pompeya.
- LEON XIII, Rerum Novarum.
- MAGEE JOHN H., Seguros Generales.
- MARITAIN JACQUES, Acerca de la Filosofía de los Derechos del Hombre. Los Derechos del Hombre y la Ley Natural.
- NETTER N., Notions Essentielles de Sécurité Sociale.
- OSTOS L. ARMANDO, Apuntes de la clase de Garantías y Amparo.
- PEREZ LEÑERO AGUSTIN, Principios de Seguridad Social.
- PEREZ LEÑERO JOSE, La Seguridad Social como Ciencia. Fundamentos de Seguridad Social.
- PETIT EUGENE, Tratado Elemental de Derecho Romano.
- PIO XII, Divini Redemptoris.
- QUEEN STUART A., La Evolución de la Seguridad Social, principalmente en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica.
- RABASA EMILIO, El Juicio de Amparo.
- RUTLEN G., La Doctrine Sociale de L'Eclise.
- TRUEBA BARRERA JORGE, El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo.
- TRUEBA URBINA ALBERTO, El Nuevo Artículo 123. Legislación de Amparo.
- VALLARTA IGNACIO L., Votos.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DEL SEGURO SOCIAL.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

LEY EN FAVOR DE LOS VETERANOS DE LA REVOLUCION COMO SERVIDORES DEL ESTADO.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY ORGANICA DE LOS ARTICULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

CODIGO AGRARIO.

REGLAMENTO DE TRABAJO DE LOS EMPLEADOS DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES.

JURISPRUDENCIA DEFINIDA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA H. CAMARA DE SENADORES. Proyecto de Decreto por virtud del cual se reforman o adicionan, los artículos 94, 98, 100, 102, 104 fracción I, 105, y 107 fracciones II, párrafo final, III, IV, V, VI, VIII, XIII y XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.