

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Los Sectores Sociales al Margen de la Seguridad Social

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

SALVADOR CASTILLO CARRASCO

CIUDAD UNIVERSITARIA

MEXICO, D. F.

1 9 7 0



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 mis Padres:

*Sra. TRINIDAD CARRASCO DE CASTILLO
Sr. JUAN CASTILLO IBARRA*

Quienes, unidos, representan los más altos valores familiares y humanos. Con gratitud infinita.

A mis Hermanos:

**MARIA GUADALUPE TRINIDAD,
MARIA TERESA,
ROBERTO,
JUAN,
y ANGEL.**

A ANGELINA:

***Fuente de Amor, Bondad y
comprensión. Realidad y
aspiración.***

El presente trabajo de Tesis fue elaborado en el Seminario de Derecho Administrativo, de la Facultad de Derecho, bajo la inapreciable dirección del licenciado,

ALFONSO NAVA NEGRETE

a quien manifiesto, por ello, mi más cordial agradecimiento; y admiración por su vocación magisterial y solvencia intelectual.

CAPITULO I

PRIMERA PARTE

- 1.—Consideraciones de Carácter General.
- 2.—La Sociabilidad Natural del Hombre.
- 3.—Epoca Primitiva: Magia y Tabú.
- 4.—Ciudades Estado en Grecia.
- 5.—Lucha por la Dignificación Universal del Hombre.
 - 5/1.—Filosofía Estoica.
 - 5/2.—Filosofía Cristiana.
- 6.—La Edad Media, su Carácter netamente Religioso.
 - 6/1.—Los Padres de la Iglesia.
 - 6/2.—Caridad y Amor al Prójimo, bases de la Obra Social de la Iglesia.
 - 6/3.—Las Fundaciones.
 - 6/4.—Las Guildas o Cofradías.
- 7.—Epoca Moderna.
 - 7/1.—Asistencia Pública.
 - 7/2.—Sus Iniciadores.
 - 7/3.—Configuración Actual.
 - 7/4.—Su Distinción de la Seguridad Social.
- 8.—El Seguro.
 - 8/1.—Aparición de Sociedades para la Distribución de Riesgos y acumulación de Capitales.

- 8/2.—Seguro Marítimo.
- 8/3.—Descubrimiento de Leyes Matemáticas y Utilización de la Estadística.
- 8/4.—Configuración del Seguro Privado Mercantil.
- 9.—El Ahorro Individual.
- 10.—El Mutualismo.
- 11.—Relación entre Derechos Sociales y Derechos Individuales y Democráticos.

CAPITULO I

PRIMERA PARTE

El derecho social parte de una nueva concepción del hombre, o mejor dicho, se basa en la importancia de una faceta no nueva pero si, hasta finales del Siglo XIX, olvidada seguramente por la primacía que representaba el logro de otro tipo de derechos y garantías no solo ante sus congéneres sino aún ante el Estado mismo.

El hombre agrupado, no jurídica sino sociológicamente, integrando núcleos humanos autónomos, respecto de otros y de la sociedad en general, por sus peculiares condiciones económicas, culturales y ocupacionales, es decir, con características que les dan perfiles claramente delimitados, que hacen que sus intereses se diversifiquen y, aún, se contrapongan no podían pasar inadvertidas en el devenir histórico del derecho y es así como, lentamente, se configuran en la realidad jurídica el Derecho Laboral, el Derecho Agrario, el Coperativista y, como más reciente, el Derecho de la Seguridad Social.

Es evidente que el hombre aislado, separado del resto de sus semejantes, no habría podido, ya no digamos alcanzar los avances técnicos y culturales de que en el presente somos testigos y disfrutamos, sino que, ni siquiera hubiera logrado subsistir por lo limitado de sus atributos físicos; en la selección natural de las especies de la que solo salieron avantes los especímenes mejor dotados y los de mayor capacidad de adaptación.

El hombre subsiste gracias a sus aptitudes mentales de racio-

cinio y a un innato sentido de agrupamiento y colaboración; éste último hizo que Aristóteles afirmara "...de donde se concluye que el Estado es un hecho natural, que el hombre es un ser naturalmente sociable; y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efectos del azar, es ciertamente, o un degradado, o un ser superior a la especie humana". Y más adelante reafirma "...pero aquel que no puede vivir en sociedad y que en medio de su independencia no tiene necesidades, no puede ser miembro del Estado; es un bruto o un dios. (1) Habiendo dejado sentado el carácter social del hombre, creo pertinente analizar, así sea con celeridad, las multiformas que a través de su historia y bajo la presión de la incertidumbre de su destino futuro, el hombre ha ideado para, siquiera en mínima parte, superar ese estado de angustia asimismo clarificar en torno de las motivaciones inmediatas en que ha traducido ese estado angustioso de incertidumbre, que unas veces ha sido de tipo irracional, mítico; otras basadas en sentimientos religiosos, de solidaridad; y finalmente, por consideraciones de tipo económico, de carácter jurídico y filosófico. Que han dado lugar a las diversas formas, métodos o medios de remediar la inseguridad social.

Es incuestionable que el hombre primitivo, con una limitadísima capacidad de raciocinio y con un acervo mínimo de conocimientos, vive ininterrumpidamente amenazado por la inseguridad, a lo que contribuyen factores de orden natural y social lo cual se traduce en las diversas acciones realizadas en su contra por sus congéneres.

No teniendo una noción clara de la ley natural de la causalidad, recurre a otorgar a todos los fenómenos naturales una personalidad y una voluntad superior a la propia. (2) Aparecen de esta manera la magia y el tabú, como medios para producir y evitar, respectivamente, lo deseable y lo inconveniente, mediante el halago y el respeto de esos seres sobrehumanos, que a su imagen y semejanza poseen toda una gama de sentimientos y emociones.

(1) La Política. Aristóteles; Espasa-Calpe, S. A. 9a. Ed.

(2) Las Ciencias de la Cultura. Ernesto Cassirer. Fondo de Cultura Económica. p. 8 y ss.

“...Son muchas y portentosas las gracias que el hombre primitivo o el grupo tribal esperan de los dioses de los que dependen y terríficos los dones que de ellos temen, por lo que, hay necesidad de obligarlos para que se muestren propicios y benevolentes, anticipándose a sus dones o aplicando su cólera, ofreciendo sacrificios”. (3)

Con la evolución histórica y la extensión congnotiva del hombre no desaparece de ninguna manera esa situación de amenaza de la inseguridad. Así vemos, ya en las Ciudades Estado griegas, a pesar de su evolución, todavía no se encuentran, o no se tienen noticias, de instituciones destinadas a remediar los daños sociales y las eventualidades que amenazan al hombre; esto se atribuye en cierta medida, a la configuración de su estructura social, dividida en clases perfectamente determinadas, primeramente por el nacimiento y como consecuencia por sus actividades; estableciéndose, por tanto, una división del trabajo que aún los grandes filósofos griegos justificaban; esta estructura se componía o se formaba de una serie de estratos que va desde los ciudadanos gobernantes, en la cúspide, hasta los esclavos en la base.

En los siglos subsecuentes se observa el libramiento de una lucha ininterrumpida para lograr, antes que la seguridad individual, la igualdad por la dignificación de todos los seres humanos; sobre todo teniendo en cuenta la existencia de instituciones tales como la esclavitud, el vasallaje y otras similares; esta lucha da principio con la filosofía estoica, que posteriormente influirá en los grandes pensadores romanos, y que se traduce en una gradual mengua de la severidad en el trato de los esclavos. Esta tendencia se fortifica a finales del imperio romano, con su desmembramiento, y la aparición seguida de su rápida extensión de la doctrina cristiana que preconiza la universalidad de la dignidad humana. “El cristianismo proclama, difunde y defiende el dogma revolucionario de la igualdad de origen, naturaleza y destino del hombre, apareciendo pujantes los conceptos de amor, misericordia y caridad”. (4) Es decir que la iglesia se funda en una nueva moral religiosa que se resume en el decálogo.

(3) El Hombre y lo Sagrado. Roger Caillois p. 32.

(4) Cursillo de Seguridad Social Mexicana. México, p. 21.

“La diaconía, la sociedad de socorros mútuos, las fundaciones creadas para la práctica de la caridad, de la misericordia y de amor al prójimo; se basan en esa nueva moral trascendente religiosa”.
(5)

Ya situados en la siguiente edad histórica, el medioevo, de la división que con fines de sistema se ha hecho y que por los mismos aceptamos, de la historia de la humanidad; debemos referirnos al ambiente religioso que privó en este período, toda vez que siendo reconocido el Papa romano como la máxima autoridad terrena, con preponderancia sobre príncipes y emperadores; es natural pensar que si algún medio de ayuda y remedio de la inseguridad humana hubo, debió provenir de las organizaciones religiosas, en forma directa o por su influencia.

“En esta época de transición de la antigüedad a la edad media, la iglesia ante el derrumbe del Estado Romano, ha ido tomando en sus manos una serie de funciones públicas, pero luego va organizando una estructura social que desemboca en una nueva distribución de poder político: El feudalismo”. (6)

Las ideas de los Padres de la Iglesia que, creyentes de un derecho natural, afirmaban que las cosas estaban originariamente creadas para todos, pero que el pecado y la ambición, habían traído como consecuencia la mala distribución, causa por la cual apareció la propiedad privada. Institución que en lo espiritual traía aparejado el peligro de la vanidad y el orgullo y, en lo material, la carencia de los pobres de las cosas más necesarias. Como consecuencia del planteamiento anterior se da una nueva concepción de la propiedad, como un fideicomiso que debía utilizarse en beneficio de los desposeídos; y en una diferente institución jurídica, el mutuo, se hizo la expresa condenación al cobro de intereses.

De esta manera y en cumplimiento de los mandatos de amor al prójimo, de caridad, surgen diversas formas de organización para ser llevados a la práctica y que servirían como medios, para la obra social de la Iglesia en el período que se examina.

(5) México y la Seguridad Social. I. M. S. S. 1952.

(6) Op. cit. p. 78.

Se crean, bajo estos lineamientos, establecimientos tendientes a socorrer a los desvalidos, mendigos, enfermos, ignorantes; fundando escuelas, hospitales, casas de huérfanos, etc. generalmente a instancias de las numerosas órdenes religiosas. Pasamos así a examinar brevemente algunas de las formas mencionadas y que se distinguieron por su efectividad en mitigar, hasta cierto punto, el estado de inseguridad del hombre medieval.

Las fundaciones.—Como es común en todas, son inspiradas por sentimientos religiosos de caridad, son de carácter privado, en el sentido de que se fundan por personas ajenas tanto a la Iglesia como al Estado; sin embargo se hacen por influencia de las órdenes monásticas. Subsistían por obra de donaciones, legados, herencias, diezmos y limosnas; que con el afán de hacerse merecedores del premio ultraterreno hacia en diversa medida casi toda la población, salvo aquella parte a la que se destinaba la ayuda. Cuando se constituían por disposición expresa del donante, legatario o de *cujus* se llega a acostumbrar que éste designara a las personas o autoridades eclesiásticas que deberían administrar el establecimiento de la fundación, con lo que, según Ferrara, nace el fideicomiso como institución del Derecho Canónico. (7) Dando lugar al nacimiento de la personalidad institucional, al crearse en esta rama del derecho el concepto de la fundación autónoma; de esta manera la Iglesia local, los hospitales, escuelas y demás casas destinadas al ejercicio de la caridad fueron institutos personificados y reconocidos como titulares de patrimonio y obviamente sujetos de derechos y obligaciones. Teniendo sus receptores y administradores el carácter de representantes de la institución.

Las Guildas o Cofradías.—Constituyen otra forma de organización con fines de ayuda aunque circunscrita a los miembros, son asociaciones de defensa de los componentes en caso de injuria; los une el compañerismo y previsión ante los riesgos a que todos se encontraban expuestos, generalmente ejercen un oficio común y profesan la religión católica adoptando como patrono a un determinado personaje religioso; con base en un espíritu de caridad.

(7) Ferrara, Teoría de las Personas Jurídicas, p. 57.

Su origen se remonta a los Scholae, grupos de hombres dedicados a las mismas tareas artesanales. Posteriormente evolucionan a lo que se conoce como cofradías gremiales, que se diferencian de las anteriores porque confluyen en una actividad económica y social; además se agrega un nuevo elemento que es el interés profesional lo que determina su conversión en una corporación cerrada y reglamentada, esto hizo que adquirieran un matiz francamente político y con fines monopolísticos en lo económico; lo que finalmente determina que los gobiernos, preocupados por mantener una soberanía absoluta recién adquirida, gradualmente fueran prohibiendo su organización y subsistencia. Tal ocurre en Reims, el Obispo de Heimar prohíbe éste tipo de grupos en su diócesis; Jaime I de Aragón, en Valencia; Fernando III en Castilla; el hijo de éste, Alfonso X, El Sabio "prohíbe las cofradías e posturas, juras malas, malos ayuntamientos, dañosos para el vecindario y en mengua para el poder real, no las cofradías benéfico religiosas". (8)

De lo anterior se deduce que llegó a distinguirse entre las cofradías gremiales y las "benéfico religiosas, "estas desempeñaban, a diferencia de las anteriores, sólo actividades de ayuda mútua y así se les conoce como "sociedades de ayuda mutua".

Por otro lado, uno más de los factores que determinan la decadencia de las cofradías gremiales, se da en la organización interna de las mismas cofradías; condiciones tales como la obstaculización para llegar a la maestría a los jornaleros y aprendices, por la transmisión hereditaria que substituye el gradual ascenso; unos cuantos maestros acumularon gran riqueza y poder, en tanto que la mayoría permanecía en un rango de inferioridad, puesto que los primeros se dedicaron a actividades de carácter mercantil terminando por transformarse en empresarios.

Aunque sus poderes monopolísticos disminuyen, persisten aún durante todo el Siglo XVIII hasta que la ley de 1791, en Francia, acabó con el monopolio industrial de las cofradías, no fueron abolidas, pero las condiciones mismas de desarrollo económico, político y social, aunadas a las conquistas que en el campo de los dere-

(8) México y la Seguridad Social. I. M. S. S. p. 65.

chos del hombre se habían logrado hicieron imposible su subsistencia y nunca más llegaron a recobrar su importancia.

Evolución similar se observa en casi todos los países de Europa. (9)

Paso ahora, ya en la época moderna a examinar algunas de las formas, más efectivas que el Hombre en su afán de precaverse de las contingencias de la vida, casi siempre imprevisibles, ha ideado.

Asistencia Pública.—Con la constitución de los Estados Nacionalistas, como consecuencia de la tajante separación de los poderes temporal y espiritual, después de innúmeras luchas entre los representantes de ambos y el consiguiente debilitamiento económico de la Iglesia, por la desamortización de los bienes del clero; y, por otra parte el ataque sistemático a las cofradías gremiales, tanto por el carácter político que habían adquirido, como por el perjuicio económico que producía su tendencia monopolística: las actividades, fundadas en un sentimiento de caridad prestadas por las organizaciones e institutos religiosos y por las cofradías fundadas en un interés profesional y amistoso decrecieron hasta casi desaparecer; lo que trajo como consecuencia la substitución por el Estado, en lo que se refiere a estas actividades. Este cambio fue precedido por las ideas de teóricos y pensadores tan insignes como los que a continuación se mencionan.

Luis Vives, en su obra "De Subventione Pauperum sive de Humanis Necesitatibus" propone la idea de asignar al Estado actividades o funciones tales, que se cree, o se le atribuye ser el primero en hablar de la Asistencia Pública en el actual sentido, "El tratado se divide en dos libros, desenvuelve en el primero las doctrinas generales acerca de las necesidades humanas, de la beneficencia y el modo de distribuir las limosnas; hace aplicación, en el segundo, de las doctrinas anteriores, al remedio de la mendicidad y propone algunas reformas tan importantes como hacederas. Parte del supuesto, ya consagrado por los teólogos, de que la riqueza es una administración de los pobres". (10) Y todavía con un tra-

(9) Harry Elmer Barnes. Historia de la Economía del Mundo Occidental. p. 207 y s.s.

(10) México y la Seguridad Social. I.M.S.S. p. 87.

sunto de la doctrina cristiana, pero ya con un principio del concepto de paz social, agrega "Las clases humildes no se descuidan sin peligro de los poderosos".

Esta obra inspira a los monarcas a crear instituciones tales como "El Padre de Pobres" y la expedición de leyes sobre mendicidad, levantamiento de censos de pobres etc.

El Padre Juan de Mariana en su obra "De Rege et Regis Institutione" menciona como una de las actividades de la autoridad social, el proveer a la subsistencia de los desvalidos y menesterosos. "Es propio de la piedad y la justicia, amparar la miseria de los desvalidos y los indigentes, criar a los huérfanos, auxiliar a los necesitados de socorro. Entre los oficios del soberano el principal y más sublime es éste. Y también el verdadero objeto de las riquezas, las que no deben destinarse al goce de uno; no a la satisfacción de nuestro interés personal de una hora, sino la realización de la justicia que es eterna". (11)

Podemos observar en lo transcrito la confluencia y mezcla de ideas y conceptos tales como la Asistencia Pública; la función social de la propiedad, traducida al campo jurídico y el fin último de la actuación del gobierno que es la justicia. Otorga asimismo carácter obligatorio a un deber cristiano de caridad, mediante la intervención del estado a través de cargas e impuestos.

Se puede colegir también que en sus inicios la Asistencia Pública aparece como una especie de obra piadosa a cargo del Estado. Este tuvo que asumir, en Inglaterra, la función cumplida por las instituciones de caridad; durante el reinado de Enrique Octavo se promulga un estatuto que dispone que los alcaldes, Jueces y otros funcionarios practicaran una búsqueda de indigentes, de todas las personas ancianas o incapaces para el trabajo que se vieran obligadas a vivir de limosnas, a los cuales debería dárseles una especie de patente que, en una determinada circunscripción territorial, permitía esa práctica. Al mismo tiempo se disponen penas para lo capacitados al Trabajo que, a base de fingirse impedidos ejercieran la mendicidad; y sancionando a quienes fomentaran a estos últimos, dando ayuda a quienes no era necesaria.

(11) Derecho Mexicano del Trabajo, Mario de la Cueva, p. 6. Tomo II.

Tales disposiciones, como lógicamente se puede deducir, no resolvieron el problema, por lo que, años después, un nuevo decreto establece el primer sistema de asistencia pública, substituyendo la noción de caridad prestada por el Estado por el principio de que los pobres debían ser asistidos por la sociedad; y al mismo tiempo, suprimió el sistema de licencias para mendigar, por el subsidio directo a cargo del gobierno; éste debería integrar los fondos necesarios con las aportaciones voluntarias que las autoridades locales reunieran con ese propósito, los funcionarios se encargarían del fomento de tales contribuciones y de aplicarlas a su destino. Para nosotros el perfeccionamiento de la Asistencia Pública, hasta llegar a tener la acepción actual, se da cuando deja de ser voluntaria la aportación al fondo y éste se deduce del volumen general que se integra con los ingresos de cualquier género que tiene el Estado; además de que se instituyen otros establecimientos tendientes a lograr recabar numerario, a veces con un interés adicional y puramente material; tal es el caso de la Lotería Nacional en nuestro medio.

Pienso, en lo particular, que la Asistencia Pública se distingue de la Seguridad Social, *stricto sensu*, en que aquella es universal, como un derecho universal humano; en tanto que la seguridad social, en sentido estricto como sistema de seguros sociales, por la técnica misma que utiliza, sujeta a leyes matemáticas, no es susceptible de aplicación indiscriminada; sino que debe atenerse en todos los casos a una determinada capacidad contributiva del sujeto de aseguramiento; aunque dándole una amplitud máxima en el sentido de proporcionar prestaciones a sus familiares dependientes económicamente. Ambas instituciones forman parte de la seguridad social, *lato sensu*, y deben realizar sus actividades en forma coordinada para evitar duplicidad de funciones. ;

El Seguro.—Me ocuparé brevemente del estudio de esta institución propia del campo del derecho privado, pero que, primero por haber sido utilizada como medio de previsión y en segundo lugar por haber sido trasplantada su técnica al campo de la seguridad social; es de trascendencia su conocimiento así sea, como dije en un principio, mínimo.

El comercio entre los siglos V y XI había experimentado una

franca decadencia; posterior a la desintegración del Imperio Romano de occidente el próximo oriente se convirtió nuevamente en el punto focal del comercio, distinguiéndose en este aspecto Constantinopla, sobre todo en el comercio marítimo. En el comercio interno de Europa se dio una situación similar, el nivel del comercio terrestre llegó a ser extraordinariamente bajo. Las causas más visibles fueron: Las tasas y contribuciones que el Señor feudal obligaba a pagar a comerciantes y simples viajeros; la diversidad, según los feudos, de sistemas monetarios; la frecuencia de las guerras interfeudos; la falta de lugares de alojamiento. Los comerciantes por mar estaban aún más expuestos a otros peligros mayores como las tormentas y la piratería, aumentados por la falta de técnica en la navegación.

El período crítico a que se ha hecho referencia comienza a ser superado cuando la autosuficiencia de la economía manorial, por el crecimiento de la población de los burgos, comienza a venirse por tierra; posteriormente con el advenimiento de las Cruzadas aparecen las ferias, en las que se expendían productos no sólo del país en que se instalaban, sino también de otros lugares situados a grandes distancias; el comercio se vio entonces incrementado, también, por el perfeccionamiento de las técnicas de navegación y construcción de barcos; inventos tales como la brújula, el astrolabio, etc. contribuyeron a ello.

Venecia, Génova, Pisa, Amalfi, entre otras, fueron las más beneficiadas con este resurgimiento del comercio; habiendo sido las inmediatas e importantes a las Cruzadas. (12)

Como consecuencia de ese auge del comercio después del Siglo XII, aparece la necesidad de acumulación de capitales, la que se satisface con la creación de sociedades en commenda; en la cual un commanditario proporciona numerario al commanditado, para realizar un determinado viaje de negocios, ambos según el resultado del viaje tienen derecho al reparto de ganancias o distribución de pérdidas. Así nace la sociedad que posteriormente recibirá el nombre de commandita.

(12) Historia de la Economía del Mundo Occidental. Harry Elmer Barnes, p. 187 y s.s.

Por otra parte, en las ciudades del norte y centro de Italia, se aplica el principio de la comunidad familiar del derecho Romano, de indivisión de los bienes de consumo y uso cotidiano, entre los miembros, y de solidaridad hacia el exterior; con la modalidad de que no se da en el núcleo familiar, sino entre varios individuos que reúnen sus capitales. Se marca así el surgimiento de la sociedad en nombre colectivo.

Hago referencia a la aparición de estas instituciones propias del derecho mercantil, porque no respondieron, en su origen, tan sólo a la finalidad de acumulación de capitales, sino también a la distribución, entre varios, de los riesgos a que se encontraban expuestos en cualquier empresa de comercio a grandes distancias.

“La creación de las sociedades mercantiles responde en gran parte a la intuición de los riesgos. Los riesgos propiamente mercantiles se van repartiendo entre los socios”. (13)

Si bien no fue suficiente la distribución de esos riesgos y pérdidas en caso de realización de los primeros y en la búsqueda de un sistema de reparación más efectivo, se llega en forma lenta al seguro marítimo. Se explica que esta especie sea la primera en crearse, como institución regulada, primero por las prácticas y usos del comercio y posteriormente por normas jurídicas; por el infinitamente mayor peligro y riesgo que representa el tráfico mercantil marítimo, en relación con el terrestre.

En situaciones críticas, en presencia de necesidades, el ingenio e inteligencia del hombre se agudizan y siempre encuentra el medio idóneo para su satisfacción; gracias a ese actuar, con sentido, es que el hombre ha llegado al actual grado de progreso científico técnico. (14)

Se han logrado recopilar los siguientes datos sobre la reglamentación del seguro marítimo, por diversos tratadistas:

En el año de 1309 en un decreto dictado por el Duce de Génova se usa por primera vez el término “aseguramentum”, en su

(13) México y la Seguridad Social, I.M.S.S. p. 70.

(14) Herman Heller. Teoría General del Estado. p. 50 y s.s.

actual sentido de contrato de seguro. En el mismo siglo XIV aparece en los libros de Francisco del Bene un asiento por dos actas que se hicieron para la seguridad de unos fardos.

En España, se da una copiosa reglamentación sobre el seguro marítimo, ya por medio de edictos reales o en las ordenanzas expedidas por las asociaciones de comerciantes denominadas Consulados; entre los primeros podemos mencionar los siguientes.

En el año de 1458 se publican en Barcelona, edictos en veintidós capítulos, uno de los cuales se refiere íntegramente a la reglamentación del seguro de que se trata. En Burgos, 1494, se emiten por el Consulado de esa ciudad ordenanzas que son confirmadas por los soberanos en el año de 1538; en ellas se incluyen, como partes importantes, las normas referentes a los seguros marítimos. En Sevilla, una vez obtenida por mandato real, la jurisdicción de Consulado, en 1555, publica ordenanzas para la regulación del seguro marítimo.

Como ejemplos de edictos reales mencionamos algunos a continuación:

Felipe II en 1567 dicta ordenanza especial para la Casa de Contratación de Sevilla, en la que se establece, como progreso importante, el principio de publicidad de los contratos de seguro, con el fin de evitar fraudes por múltiples aseguramientos, bajo pena de nulidad en caso de multiplicidad.

En 1491 los Reyes Católicos publican el "Cuaderno de Alcabalas", en uno de cuyos capítulos mandan que los aseguradores no recibieran más de la vigésima parte de la libranza, al llevar rentas de un lugar a otro.

Como vemos, en los ejemplos citados, la intervención de los gobiernos se va ampliando gradualmente, al mismo tiempo que el objeto de seguro se va diversificando; hasta llegar a tener como tal la vida humana, este tipo de seguro encuentra en un principio fuerte oposición, por considerarlo indigno; por otra parte se fueron creando las igualas por atención médica, en tales igualas se localiza lo que posteriormente constituirá la materia de segu-

ros privados, y luego de los sociales, contra enfermedad; en los segundos como una de las ramas más importantes.

La técnica del seguro continúa evolucionando lentamente hasta llegar al aspecto matemático que es la base.

El año de 1654, Blas Pascal publica su obra "El Triángulo Aritmético"; en el que da a conocer su descubrimiento del cálculo de probabilidades. (15) El cálculo de probabilidades, su aplicación al seguro, se perfeccionará al complementarse con la técnica de las estadísticas.

En materia de mortalidad, entre los años de 1661 a 1746, se realizan estudios que revelan una sorprendente y hasta entonces desconocida, regularidad de ese fenómeno y que fueron determinantes para la elaboración de la ley de los grandes números.

Finalmente citaremos como contribuyentes importantes del perfeccionamiento de la técnica del seguro, en primer lugar a Bernoulli que en su libro "Ars Conjectandi", publicado en 1711, trata sistemáticamente de la teoría de las probabilidades y comprueba, en varios casos, la exactitud de la ley de los grandes números. En segundo lugar es necesario mencionar al matemático francés Laplace que en su obra "La Theorie de la Probabilite" establece importantes aplicaciones de esa teoría a problemas del seguro. (16)

Es en Inglaterra, finalmente, donde por primera vez se establece el seguro de vida por una sociedad privada y en forma de capitales pagaderos a la muerte del asegurado, esto sucede en el año de 1762, para lo cual se fijan diferentes primas según la edad, estado de salud del asegurado y conforme a tablas matemáticas elaboradas para ese fin. La experiencia ayuda a las empresas de seguros al perfeccionamiento de esas tablas; respecto de los diferentes riesgos con cuya cobertura operaban.

Es el seguro privado mercantil un avance técnico y jurídico del hombre, en la búsqueda de medios para combatir la inseguridad. Es independiente de toda idea trascendente religiosa y sin

(15) J. A. Magee. Seguros Generales. p. 135.

(16) Alfredo Manes. Teoría del Seguro. p. 209 p s.s.

embargo, aún no se puede ubicar dentro de un sistema de valores de la filosofía jurídica social que inspira al moderno derecho social; su motivación inmediata es el lucro, el deseo de obtener ganancias; ya no se sustenta en el deseo de hacer caridad ni es el sacrificio doloroso de dar para merecer el cielo prometido, pero, por otra parte, tampoco responde a la aspiración de realizar la justicia social, el bienestar colectivo o la seguridad social, valores estos que son fundamentales y ontológicos del derecho social al cual pertenecen todos los sistemas de seguridad social, incluidos, naturalmente, los seguros sociales.

Desde el punto de vista de la dogmática jurídica, también tiene gran importancia el perfeccionamiento del seguro privado, porque se establece una relación bilateral, entre la compañía aseguradora y el asegurado, en la cual ambas tienen deberes y derechos correlativos y, además, ya la contraprestación, en caso de realización del riesgo, deja de ser aleatoria, carácter que tenía la ayuda que se proporcionaba en las cofradías por ejemplo; puesto que esta se determina desde la celebración del contrato.

Por las ventajas que representaba el seguro privado se utilizó el forma colectiva, por medio de éste sistema el trabajador pagaba una prima periódica, generalmente baja, adecuada a sus posibilidades económicas. Sin embargo por su carácter netamente mercantil, su carencia de obligatoriedad, en el sentido de los sistemas actuales de seguridad social, y por último el retiro de prestaciones en caso, frecuente por cierto, de falta de pago de las primas: su efectividad se vio prácticamente reducida a la nada.

Otra modalidad de previsión exclusivamente obrera, en relación con el seguro privado y delimitada a los accidentes y enfermedades profesionales se da en diversos países entre los que se incluye el nuestro; tanto en legislaciones de diversas entidades federativas, como en la Ley Federal del Trabajo de 1931. Por ejemplo el Código de Trabajo del Estado de Puebla de 1921, dispuso que los patrones podrían substituir el pago de las indemnizaciones por concepto de accidentes y enfermedades profesionales, por la contratación de seguros que cubrieran esos riesgos, hecha con sociedades legalmente constituidas. En términos similares se regula la cuestión en el Código Laboral del Estado de Campeche

de 30 de noviembre de 1924; lo mismo ocurre con las leyes del trabajo de Tamaulipas, 12 de junio de 1925; Veracruz, 10 de julio del mismo año. En el ámbito Federal tenemos como ejemplo de la aplicación de esta modalidad el Artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 que a la letra dice: "Los patronos podrán cumplir las obligaciones que les impone este Título, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización.

El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional".

El AHORRO.—Es una forma o medio de combatir la inseguridad social; se origina en un sentimiento de responsabilidad, de saber que la vida, además de ser finita, se encuentra constantemente amenazada; de igual forma, que la salud es un equilibrio que se rompe fácilmente.

Por otra parte, la aspiración de las clases, grupos e individuos menos favorecidos en la distribución de la riqueza, en una sociedad como la nuestra; aspiran al escalamiento en la gradación de los sedimentos superiores, casi siempre por medios económicos. Con todas estas causas y motivaciones, y a pesar de ellas, el ahorro no obtuvo una aceptación tan definitiva y general, lo que se explica fácilmente, en lo que concierne a las clases más urgidas de medios de previsión precisamente por lo exiguo de sus ingresos, los que difícilmente son suficientes para cubrir sus necesidades más inmediatas, por lo tanto, resultaría absurdo sacrificar el presente al porvenir, siempre que estos sacrificios sean de tal naturaleza, que tiendan a comprometer ese mismo porvenir.

La exposición de motivos de la Ley del Seguro Social expresa al respecto: "Una antigua y vasta experiencia demuestra la incapacidad de ahorro individual para formar fondos de previsión, o debido a que el volumen de los salarios nunca permiten reunir fondos bastantes para defenderse contra los riesgos profesionales y naturales, y, a la deficiente educación previsora".

A pesar de las objeciones antes expresadas, algunos autores conceden gran importancia al ahorro, como medio de previsión

social. Por ejemplo, el maestro argentino Germinal Rodríguez, quien se basa en conceptos del economista Gide, afirma: "Que el ahorro es un instinto se puede ver en las especies animales, sea en los que guardan presas reservadamente, o sea, en las especies que laboran panales para sus hijos. La previsión instintiva sería así un ahorro de primer grado, en cuanto a que no tiene más que una finalidad individual, aún cuando ella se extienda al núcleo íntimo de una familia. El ahorro de segundo grado deja de ser instintivo para hacerse reflexivo, es decir, adquiere una finalidad más amplia en su aplicación, y a él se llega, no tanto como una limitación de consumo excedente, sino como una limitación de los deseos".

Gide, afirma "...La previsión es un consumo diferido y que consiste en sentir una necesidad futura como si ella fuera actual".

EL MUTUALISMO.—Es una forma de asociación especial que se basa en la reciprocidad de servicios para casos determinados, se basa, ya, en uno de los principios del seguro que es la distribución de riesgos, entre un número, más o menos grande, de asociados, lo que hace que el efecto de la realización de los mismos riesgos se diluya considerablemente en lo económico. Casi siempre se lleva a cabo, esta forma de previsión, por iniciativa de particulares, por tanto, ajenas a los poderes públicos. Su situación legal varía, y, lo mismo se regulan por el derecho común, aplicable a la generalidad de las asociaciones, que por un régimen especial que nace concomitantemente a su propio reconocimiento. En cuanto a la admisión de socios, se condiciona a ciertas situaciones de carácter económico, político y aún de tipo fisiológico para evitar efectos fácilmente imaginables.

Sus recursos tienen su origen en las cotizaciones que, en forma periódica, deben abonar los asociados, las que pueden ser a prima fija o a prima variable; su falta de pago trae como consecuencia la pérdida de derechos a la ayuda en caso de realización de los riesgos cuya cobertura se busca.

Hasta este momento de nuestro estudio observamos una serie de intentos tópicos, aislados y desorganizados, por contrarrestar los efectos de las contingencias, de la inseguridad del hombre, res-

pecto de su integridad física, social y económica; la gradualidad en la consecución de seguridad por el hombre, frente a la naturaleza, por medio de las ciencias naturales y la técnica; y frente a sus congéneres y el Estado, a través de las ciencias sociales y específicamente el Derecho, es evidente.

Por todo lo anterior se puede afirmar, respecto del aspecto mencionado en segundo lugar, que los derechos individuales y democráticos se gestan, se definen y comienzan a ser objeto de defensa, en el pensamiento y en la historia política de la edad moderna, desde el Siglo XVI al XIX: Escuelas de Derecho Natural, en especial la llamada Escuela Clásica, la Ilustración, el pensamiento político liberal y democrático, la Revolución Inglesa, la Revolución Americana y la Revolución Francesa, y, de manera menos relevante, en subsecuentes movimientos constitucionales de muchos otros países. En cambio el génesis del reconocimiento y de la proclamación de los Derechos Sociales del Hombre de prepara y se gesta a lo largo del siglo XIX; lo que es fácilmente observable en la elaboración de doctrinas sociales, tales como el Socialismo Utópico y posteriormente el científico, la Doctrina Social de la Iglesia Católica, expuesta, principalmente, en la Encíclica del Papa León XIII, *Rerum Novarum*. En lo político las nuevas teorías del intervencionismo de Estado, y, en lo filosófico el surgimiento de doctrinas a valores enfocados desde un punto de vista eminentemente social, que llegan a ser la base y el fin inspirador de la nueva ramas del Derecho, denominada "Social". Todos los factores señalados confluyen, forzosamente, en la legislación, derecho positivo, de muy diversos países; entre los cuales se cuenta México con su Constitución de 1917. La Constitución de Weimar de 1919, de la República Alemana, de manera similar a la Constitución Mexicana, dio una gran amplitud a los derechos sociales; e influyó de manera determinante en Leyes Máximas de países ajenos. En el ámbito del Derecho Internacional, en casi todos los organismos, universales y regionales, se advierte la influencia de los acontecimientos sucedidos, al dedicar capítulos enteros a la exposición de esas ideas y proponiendo, como medio para su realización, la cooperación y la colaboración entre los sujetos de Derecho Internacional.

A mayor abundamiento podemos agregar que la experiencia misma ha puesto en evidencia que, a pesar de haber logrado, el hombre, derechos individuales y derechos de tipo democrático, ni unos ni otros, ni siquiera conjuntamente, son suficientes ni agotan las necesidades del ser humano; por razones tales como las siguientes:

Los derechos individuales y los democráticos no se realizan satisfactoriamente cuando no existen ciertas condiciones de seguridad material, y aún de tipo cultural. Siempre existirán factores, clasificables dentro de las categorías mencionadas, que marginen o hagan imposible, el ejercicio de esos derechos, a diversos sectores de la población de cualquier país.

En segundo lugar, si bien los derechos individuales implican la abstención de un sujeto pasivo universal para interferir en la esfera de libertad de los individuos; y los derechos democráticos el poder intervenir en la decisión de formación o elección de los órganos de autoridad; es indispensable el establecimiento de instrumentos de colaboración, de integración y de igualación, principalmente en lo cultural y económico; todo ello basado y fundamentado en la dignidad de la persona humana, de donde se infiere que esos derechos sociales se materializan en prestaciones de carácter positivo en beneficio inmediato de grupos, clases o sectores sociales, pero tomando en cuenta que estos, en última instancia, se componen de individuos, de personas.

En cuanto al régimen de gobierno que haga reales y efectivos los derechos sociales, en toda su extensión y con todas sus implicaciones, pensamos, deberá surgir del juego dialéctico entre los dos sistemas que prevalecen actualmente en el planeta nuestro.

Mientras no se llegó a atribuir, al Seguro Social, los caracteres de obligatoriedad para sus destinatarios, a la organización de entes encargados de su realización con intervención del Estado; el principio de financiamiento pluripartita; y, por último, una fundamentación estadística actuarial, matemática; no se puede afirmar que haya surgido el seguro social en su actual concepción; los demás medios ennumerados, no limitativa sino ejemplificativamente, sólo son meros intentos de proporcionar seguridad a ciertos y

reducidos grupos humanos, o bien, en forma individual. Esos medios pertenecen a campos ajenos al jurídico, ya religiosos, ya éticos, o bien, puramente sociológicos sin arribar al del derecho; el surgimiento de los seguros sociales, como creación institucional propia de la seguridad social, se localiza en Alemania durante el último tercio del Siglo XIX, como quedará asentado en la segunda parte de éste primer capítulo.

CAPITULO I

SEGUNDA PARTE

I.—Antecedentes Históricos del Seguro Social en Alemania, Gran Bretaña y México.

- 1.—Epoca de Bismarck. Causas de Origen y establecimiento gradual.
- 2.—Periodo comprendido de 1924 hasta el establecimiento del Régimen fascista.
 - 2/1.—Seguro Social Obligatorio contra Enfermedades.
 - 2/2.—Seguro de Maternidad.
 - 2/3.—Seguro Social Obligatorio contra Accidentes de Trabajo.
 - 2/4.—Seguro de Invalidez, Vejez y Supervivencia.
 - 2/5.—Ley de Seguro contra Cesantía.

II.—Antecedentes Históricos del Seguro Social en Gran Bretaña.

- 1.—Situación Social al tiempo de su instauración.
- 2.—Preponderancia del Partido Laborista.
 - 2/1.—Seguro contra Enfermedad.
 - 2/2.—Seguro contra el Paro.
 - 2/3.—Protección a los riesgos de vejez y muerte.
- 3.—Comisión Nacional de Estudio de los Seguros Sociales y los Servicios Conexos. Informe Beveridge.
- 4.—Cinco Regímenes Integrantes del Sistema de Seguridad Social Inglés.

CAPITULO I

SEGUNDA PARTE

I.—Antecedentes Históricos del Seguro Social en Alemania, Gran Bretaña y México.

- 1.—Epoca de Bismarck. Causas de Origen y establecimiento gradual.
- 2.—Período comprendido de 1924 hasta el establecimiento del Régimen fascista.
 - 2/1.—Seguro Social Obligatorio contra Enfermedades.
 - 2/2.—Seguro de Maternidad.
 - 2/3.—Seguro Social Obligatorio contra Accidentes de Trabajo.
 - 2/4.—Seguro de Invalidez, Vejez y Supervivencia.
 - 2/5.—Ley de Seguro contra Cesantía.

II.—Antecedentes Históricos del Seguro Social en Gran Bretaña.

- 1.—Situación Social al tiempo de su instauración.
- 2.—Preponderancia del Partido Laborista.
 - 2/1.—Seguro contra Enfermedad.
 - 2/2.—Seguro contra el Paro.
 - 2/3.—Protección a los riesgos de vejez y muerte.
- 3.—Comisión Nacional de Estudio de los Seguros Sociales y los Servicios Conexos. Informe Beveridge.
- 4.—Cinco Regímenes Integrantes del Sistema de Seguridad Social Inglés.

4/1.—Seguro Nacional.

4/2.—Seguro Contra Accidentes y Enfermedades de Trabajo.

4/3.—Régimen de Subsidios Familiares.

4/4.—Régimen de Asistencia Nacional.

4/5.—Servicio Nacional de Sanidad.

III.—Evolución Histórica y Legislativa del Seguro Social en México.

1.—Primeros Intentos de Definición.

2.—Programas Partidistas.

3.—Francisco I. Madero.

4.—Decreto del General Alvaro Obregón.

5.—Programa de la Convención Nacional Revolucionaria.

6.—Diversas Leyes que Hacen Referencia al Seguro Social.

6/1.—Constitución de 1915 del Estado de Yucatán.

6/2.—La Constitución de 1917. Ambigüedad de la Fracción XXIX del Artículo 123.

6/3.—Reforma de la Fracción XXIX en 1929.

6/4.—Ley Federal del Trabajo del año de 1931.

6/5.—Comisión de Estudio organizada por mandato del Presidente Abelardo L. Rodríguez.

6/6.—Iniciativa de Ley de Diciembre de 1938.

7.—Génesis y Promulgación de la Ley del Seguro Social Vigente.

8.—Caracteres esenciales del Seguro Social Mexicano Conforme a la Ley que lo Instituye y rige.

DESARROLLO HISTORICO DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO EN ALEMANIA

Es en Alemania donde por primera vez, en forma definitiva, se establece un régimen de seguridad social, en su fase de seguros sociales, si bien inspirado en fines más políticos que sociales, de solidaridad o de Justicia.

Fue en el año de 1883 que se expidió la primera ley que establece el Seguro Social Obligatorio contra enfermedades, un año después se pone en vigencia la Ley del Seguro contra Accidentes de Trabajo, siendo el primero en establecerse en las legislaciones de otros países, en función de la mayor frecuencia o exposición en que se encuentran los obreros respecto de otro tipo de riesgos. En el año de 1889 es cuando se atiende el problema de la invalidez, conjuntamente con el de vejez; estableciendo un nuevo Seguro Social contra estos riesgos. (1)

Hasta aquí se nota un movimiento progresivo y gradual de la legislación Alemana en materia de seguros sociales, y, no es sino hasta principios de la segunda década del siglo actual, cuando surge un intento de codificación única con la expedición de el Código Federal de Seguros Sociales, si bien, no realiza una concentración unificadora de los principios rectores de la Seguridad Social, así como tampoco de sus organismos administrativos. Ese mismo año, siguiendo la tendencia inicial de establecimiento gradual, parcial, de normas referentes a Seguros Sociales, se expide la Ley de Seguros de Empleados Privados.

(1) México y la Seguridad Social. p. 270.

En el transcurso del año de 1924 se revisan y ponen en consonancia con los efectos de la Primera Guerra Mundial, los preceptos del Código Federal de Seguros Sociales. Finaliza la época que analizamos con la expedición de una ley que establece el Seguro Obligatorio en previsión de la Cesantía, que viene a llenar una laguna en la protección de los riesgos. Desde luego, estas últimas innovaciones se llevan a cabo con base en las disposiciones la Constitución de Weimar que en su Art. 161 establece "El Reich creará un amplio sistema de seguros para poder atender, con el concurso de los interesados, a la conservación de la salud y la capacidad de trabajo, a la protección de la maternidad y a las consecuencias de la enfermedad, la vejez y las vicisitudes de la vida". (2)

Características de cada uno de los Seguros Sociales de Alemania, hasta antes de la Segunda Guerra Mundial.

Por lo que se refiere al Seguro contra enfermedad que, como ya se dijo, fue el primero en establecerse, tenía el carácter de obligatorio para todos aquellos sujetos a una relación de trabajo, por el contrario, para los no trabajadores, era voluntaria la contratación, previa comprobación de buen estado de salud.

Los órganos administrativos del Seguro Social Contra Enfermedades lo eran las cajas rurales y las de empresa, si bien, son estas las que predominan.

El fondo de este Seguro se forma con la contribución conjunta de los trabajadores y los patrones, que aportan dos tercios y un tercio, respectivamente; desde luego los asegurados en forma voluntaria cubren la cuota por sí solos.

Entre otros beneficios se otorgan indemnizaciones por enfermedad, maternidad, y, gastos de entierro; por el primer concepto se otorga, a partir del cuarto día de haberse declarado la enfermedad, la indemnización e inmediatamente, la asistencia médica y farmacéutica, y, en caso de necesidad, la hospitalización.

En el año de 1932 se encontraban asegurados, en el seguro de que se trata, veinte millones de personas, aproximadamente, que

(2) Los Seguros Sociales en el extranjero. p. 82.

constituían el 32% de la población alemana. Teniendo en cuenta que los familiares del asegurado eran beneficiarios de este seguro, casi la mitad de la población total de Alemania, quedaba bajo su protección.

Respecto del Seguro de Maternidad se puede afirmar que antes de la Primera Guerra Mundial era una obligación secundaria de las Cajas de Seguro contra enfermedad, no es sino hasta 1922, que por su importancia se transforma en un Seguro Social Obligatorio; régimen en el que, tanto las obreras aseguradas como las esposas de los asegurados, que daban a luz, recibían tratamiento médico desde el parto; además de que se otorgaba una suma de 25 marcos, y un auxilio de maternidad, equivalente a las pensiones de enfermedad, durante cuatro semanas anteriores y seis semanas después del parto; las prestaciones ennumeradas eran susceptibles de ser mejoradas, para lo cual, se señalaban requisitos especiales en los estatutos que regían este seguro en virtud de esas elevaciones, en algunos casos, la obrera que daba a luz recibía hasta el 131% del salario base.

El Seguro Obligatorio contra Accidentes de Trabajo fue establecido, como ya se dijo, en el año de 1884, después de sufrir varias reformas, en 1932 formaba parte del Código Imperial de Seguros; eran sujetos de sus beneficios los trabajadores de empresas industriales, mercantiles, agrícolas, de navegación, de pesca, etc. Dejando, en cambio, a los trabajadores a domicilio y los dedicados a trabajos domésticos, fuera de su ámbito de protección.

En caso de muerte, ocasionada por accidente de trabajo, los beneficiarios del obrero percibían una renta nunca inferior al 60% del salario regional, estableciéndose requisitos cuyo cumplimiento hacía que esa cantidad aumentara considerablemente, además, se proporcionaba una cantidad para gastos mortuorios.

Las incapacidades, causadas por accidente de trabajo o profesional, se clasificaban en permanente total, permanente parcial, temporal total y temporal parcial, con el objeto de cuantificar las asignaciones económicas que concedía; además de la atención médica y farmacéutica, la hospitalización y suministro de aparatos de prótesis y ortopedia; todo lo anterior, durante las trece

semanas siguientes a partir de ocurrido el accidente; extendiéndose por un período mayor si la incapacidad era permanente, total.

Con el carácter de órganos del Seguro contra Accidentes de Trabajo funcionaban las corporaciones o asociaciones de carácter territorial y obligatorio, con personalidad jurídica propia y que agrupaban a los patronos de industrias y trabajos análogos, dentro de una demarcación territorial determinada.

El año de 1925 el número total de protegidos por este seguro era de 17 millones de trabajadores, ya fueran de empresas industriales, mercantiles, agrícolas, asalariados de Estado o municipios; ya en el año de 1929 ascendía a 24,877,000 personas. (3)

El Seguro de Invalidez, Vejez y Supervivencia estaba organizado, en un principio, bajo el sistema de capitalización, pero con la crisis inflacionaria de la postguerra primera, su patrimonio, que llegó a ser de más de seis millones de Marcos, fue afectado totalmente; posteriormente, con la reforma monetaria, se cambió al sistema de reparto o derrama, siendo bajas las cuotas, en un principio, pero como no se capitalizaban las reservas, pronto resultaron insuficientes las cuotas, por lo cual el año de 1927 se aumentaron en una proporción de 120%.

Los sujetos de este seguro eran todos los asalariados, con las siguientes excepciones: los funcionarios del Reich, de la Asociación de Ferroviarios, los funcionarios de los Estados Confederados, los de los Municipios, los profesores de Escuela y otros establecimientos, siempre que tuvieran una asignación mínima, los militares, los estudiantes que se dedicaran a la enseñanza como medio de vida. La misma ley señalaba otras categorías a las que se podía extender la protección del seguro de que se habla, asimismo se designaba a los que podían acogerse a los beneficios del seguro facultativo.

Los órganos encargados de la administración eran creados por los gobiernos de los Estados Confederados, siendo instituciones de tipo territorial, excepto las de los ferrocarrileros, mineros y marinos que tenían competencia federal.

(3) Los Seguros Sociales en el Extranjero.

Los ingresos para el fondo económico eran aportados, por los trabajadores, mediante cuotas iguales, conforme a una escala de salarios; la contribución del Estado se limitaba a 48 marcos anuales por cada renta de invalidez o viudez concedida; 25 marcos anuales por cada pensión de orfandad y con 5 marcos por las pensiones de invalidez. Para los efectos de la Ley que regía este seguro se consideraba en estado de invalidez a toda persona que en su ocupación habitual, no estuviera en condiciones de ganar, cuando menos, un tercio de lo que un trabajador de igual ocupación, en estado físico y mental perfectamente normal, pudiera ganar en su trabajo en la misma región.

La renta de vejez, era susceptible de percibirse cuando el asegurado cumplía la edad de 65 años, sin otro requisito adicional.

Las rentas de supervivencia eran diversas tales como las de viuda inválida, de viuda enferma, de viudo inválido, de huérfanos hasta la edad de 18 años; otra prestación que podía otorgarse era la de tratamiento médico para la prevención de invalidez, durante el tratamiento, se daba, además, una ayuda económica para la familia. Para tener derecho a las prestaciones ennumeradas se requería la contribución de un mínimo de doscientas semanas en el caso de invalidez, y, de un mínimo de quinientas aportaciones semanales para los demás riesgos protegidos.

En el año de 1919 se elaboró un proyecto de Ley de Seguro contra Cesantía, sin embargo es hasta 1927 que, reunidos los requisitos constitucionales, es expedida formalmente con la categoría de ley; mientras tanto se observa un régimen de seguridad social híbrido, con caracteres de seguro social y de asistencia establecido mediante ordenanzas territoriales, lo que traía consigo variaciones en el monto de las pensiones, según la región, el estado civil y la edad de los cesantes; sin tomar en cuenta el monto de los salarios.

El primero de Octubre del año, ya citado, de 1927, entra en vigor la Ley del Seguro Obligatorio Contra el Paro. En ella se establece que la administración del nuevo seguro sería desempeñada por órganos de carácter federal, por lo que se creó una Oficina Federal de Colocación y de Seguro contra el Paro, dependien-

do del ministerio de Trabajo de Berlín. Sus funciones principales eran de orientación profesional y colocación de aprendices, lo que significa su extensión a sectores diferentes del asalariado, a los que estaban en vías de pertenecer a él, además de ayuda económica, en caso de falta de trabajo, a sus miembros. Las aportaciones estaban a cargo de obreros y patrones, la de los primeros no podía exceder del 3% del salario base.

Para recibir los beneficios los obreros no estaban obligados a demostrar mala situación económica, las prestaciones, en dinero, eran siempre proporcionales al salario base. El concepto de desocupado, de acuerdo con la ley, era la situación de quien, pretendiendo trabajar y estando capacitado para ello, no encuentra colocación. Las pensiones se otorgan durante un período máximo de 26 semanas, a partir del séptimo día en que se producía el despido; podía ser ampliado dicho período en casos especiales hasta 39 semanas. La misma ley establece medidas tendientes a evitar una situación de cesantía, como ejemplo tenemos las ayudas de traslado, de préstamo para adquisición de herramientas, etc.

Como sabemos después de la II Guerra Mundial, Alemania fue separada en dos, La República Federal Alemana y La República Democrática Alemana; los datos del desarrollo del Seguro Social y de la Seguridad Social en general nos son muy exigüos en la primera y definitivamente ausente en la segunda, lo que no es muy importante para los efectos de nuestro trabajo puesto que solo nos importa hacer constar que el surgimiento de la Seguridad Social en su Capítulo de Seguros Sociales se produjo en Alemania; que ese surgimiento fue ocasionado por situaciones de carácter definitivamente político, y no por un anhelo de justicia, por el que se intentara proteger o tutelar a la parte más débil, económicamente, de la población como lo eran las clases obreras; que se fueron estableciendo gradualmente diversos seguros según los riesgos protegidos, cada uno con sus órganos de administración propios, con singulares sistemas de provisión económica, con el señalamiento de las prestaciones susceptibles de otorgarse, y, designando a los grupos o categorías de la población a que eran destinados, en cuanto a esto último se puede observar claramente que de hecho se realizó una clasificación de la población, en or-

den a la ocupación. La que aún en nuestros días es procedente por las razones más variadas, por ejemplo en cuanto al grado de riesgo en cada profesión u oficio.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SEGURO SOCIAL EN INGLATERRA

En sus orígenes, es característico, la institución del Seguro Social Inglés difiere esencialmente del Seguro Alemán; puesto que el primero es producto de las necesidades sentidas por el pueblo Inglés y un intento de resolverlas, después de haber pasado, por diversas etapas y haber experimentado con distintos medios tendientes al mismo fin, esto es, a la solución del siempre presente problema de lo que hoy llamamos inseguridad social. En tanto que el Seguro Social Alemán, en su establecimiento, adquiere el carácter de una medida política para evitar sacudimientos bruscos en la estabilidad del Estado que estaba en manos del Canciller Bismarck y que hubieran podido producir los revolucionarios socialistas; dando una solución relativa a los problemas que servían como bandera para propugnar por un cambio, por una transformación radical de la sociedad.

En Inglaterra se dan las cosas de muy diferente manera, la necesidad se conjuga con un clima propicio a la instauración de los seguros sociales creado, principalmente, por diversos movimientos de carácter popular-clasista que había traído consigo la industrialización acelerada, tales como el cartista, el ludista, etc. Por otra parte, ya, a principios del Siglo XIX existía un seguro privado muy extendido y con características que facilitaban la instauración de un seguro social, estatal y obligatorio; esas características consistían en que no se requería previo examen médico, primas bajas y capital limitado. La importancia de éste tipo de seguros, traducida en cifras, nos da los siguientes datos: En 1927, estando en vigencia el Seguro Obligatorio de la Salud, existían 73 millones de pólizas de compañías privadas de Seguro Industrial; con una prima anual de más de 26 millones de Libras que era el equivalente de casi el doble de la prima anual del Seguro Obligatorio de la Salud. Además funcionaban en esa época,

miles de "Asociaciones de Amigos" y fondos de sindicatos que tenían como finalidad la ayuda en caso de enfermedad y defunción. (4)

Por otra parte, es en este país donde más claramente se plantea la disyuntiva, acorde con las corrientes políticas que en ese entonces buscaban la preponderancia, entre la instauración de dos medios que tienen como finalidad común el remedio de la inseguridad social, es decir, entre la asistencia social, complementada por la caridad privada, por un lado y el derecho a la seguridad social, representada por los seguros sociales, por el otro. La circunstancia de que la decisión fuera en favor de este último, se significa por la aparición y pronto predominio del Partido Laborista Inglés en el Parlamento, que abandonó las ya caducas ideas del Estado Liberal y adopta, en cambio, la idea del Estado de Servicio Social.

Son numerosas las leyes que se expiden en esta época, con esa tendencia, algunas ubicadas en el ámbito del Derecho del Trabajo, y las más son de derecho de la seguridad social.

Así tenemos en 1907 una Ley sobre Educación estableciendo la inspección médica, cuidado de la salud y condición física de los educandos.

1908, se expide la primera Ley de Pensiones para la Vejez; en el curso de este mismo año se promulga la ley reguladora del trabajo de las minas de carbón, que establece la jornada máxima de 8 horas. (5)

En 1909 se publica la Ley de Bolsas de Trabajo, encaminada a combatir el paro forzoso y la de proyectos de ciudades para proporcionar viviendas baratas para los obreros.

Es en el año de 1911 cuando aparece la primera ley relativa a los seguros sociales, seguramente influenciada por la experiencia obtenida en Alemania y con el precedente de la campaña realizada, en favor del sistema por el reverendo William Lewueri, quien expuso un plan para aliviar las necesidades que acarrear la

(4) México y la Seguridad Social. p. 280.

(5) Los Seguros Sociales en el Extranjero. p. 82.

vejez y la enfermedad; le sigue en la exposición de estas ideas José Chamberlain y, posteriormente Charles Booth. En 1893 se designa una comisión encargada del estudio del problema de la ancianidad desvalida, la cual rindió un informe en el sentido de que los medios tradicionales —ahorro personal, sociedades de socorro mutuo, caridad etc.— eran suficientes para resolver el problema que, a su manera de ver, no era grave; lo que significaba una afirmación tácita de vigencia de los principios del liberalismo puro; no obstante en 1999 una nueva comisión se pronuncia en favor del sistema de pensionees, aunque no se tomaron medidas prácticas. (6)

De esta manera llegamos al período que abunda en la promulgación de leyes con la tendencia hacía un estado de cosas más justo, iniciada en 1906 y fortalecida en 1911 en que, como ya se mencionó, es promulgada la primera ley sobre Seguros Sociales, protectora tan solo de los riesgos de enfermedad y el de paro involuntario; proyectada conjuntamente por Winston Churchill, Hubert Llevelling y Sir William Beveridge. (7) El Seguro contra enfermedad se financiaba con las cuotas de obreros patrones y subsidio del Estado, su administración estaba encargada a sociedades no lucrativas, organizadas por asociaciones de socorros mutuos o por las propias uniones de obreros. El Seguro contra el Paro se encargo, en su administración, a un sistema nacional de Bolsas de Trabajo; en lo que hace a las prestaciones, se dice que es incompleta, la Ley del Seguro Contra Enfermedad porque los beneficiarios no tenían derecho a la asistencia de servicio dental, a la hospitalización, y, el pago de pensión por invalidez se daba por terminado al cumplir, el pensionado la edad de 70 años y su continuación quedaba limitada, por las condiciones de la Ley sobre Pensiones de Vejez.

El Seguro contra el Paro tuvo un éxito tan definitivo que paulatinamente, se fue haciendo extensivo a las más diversas clases de trabajadores y ni siquiera la crisis económica de la postguerra primera puso en duda en eficacia.

(6) México y la Seguridad Social. p. 201.

(7) México y la Seguridad Social. p. 202.

En el año de 1925, al ser reformada la Ley, se extiende el principio del seguro a los riesgos de vejez y muerte asimismo se favoreció a las viudas, huérfanos y ancianos; estos, junto con sus esposas tendrían derecho a una pensión al cumplir 65 años sin condiciones de ninguna especie, a diferencia de la Ley de 1908.

En 1941 se forma una comisión, encabezada por Sir William Beveridge, a la que se encomienda el estudio de los Seguros Sociales y de los servicios con ellos relacionados; dándose así un paso tendiente a la solución de las necesidades experimentadas por la población de los países beligerantes en esos momentos en general; en Inglaterra, Beveridge había, conjuntamente con Winston Churchill, planeado el programa de implantación del Seguro Social en Inglaterra en el año de 1911.

Al dictamen rendido se le da el nombre de "Informe Beveridge" por que refleja fielmente las concepciones personales del hombre que presidió la mencionada comisión, respecto de la seguridad social.

El informe se ocupa primeramente de examinar los programas e ideas que se han desarrollado en el curso de la historia de la Gran Bretaña que hubieran tenido como finalidad la solución de las necesidades producidas por la inseguridad social; enseguida continúa revisando y tratando de coordinar los planes del Seguro Social y los servicios que con ellos se relacionan vigentes en aquel entonces.

El fundamento, la base, de todo el sistema que se propone la constituye "...el ingreso básico mínimo que todo habitante del país debía percibir, independientemente de otros medios personales, y sin tomar en cuenta el período de afectación por cualquier riesgo, social o personal que afrontara, ya fuera la vejez, la enfermedad, la falta de colocación etc. (8) "Por otra parte esa percepción, es caso de producirse el riesgo se basaría en un derecho creado, por haber contribuido a la formación del fondo, del que se tomaría lo necesario para que, el trabajador, recibiera invariablemente el ingreso básico mínimo; este se determinó con ba-

(8) La Seguridad Social en el Plan Beveridge.

se en una investigación de el mínimo requerido para la satisfacción de las necesidades del trabajador y su familia y que, posteriormente, tiene su expresión práctica en el criterio de imponer cuotas fijas, independientes del salario y del período de aportación. El sistema se complementaría con los seguros privados más la creación de un sistema de subvenciones por cada hijo que naciera en la familia, a partir del tercero.

Se concede tanta importancia, en el plán Beveridge, a la salud, tanto desde el punto de vista familiar como social, que no se deja al cuidado personal de cada individuo, su vigilancia y su fomento, sino que por el contrario será encomendada a un servicio total de salubridad; que se organizaría para asegurar, a cada ciudadano, cualquier atención médica que llegará a necesitar; la función del seguro es la de suplir los ingresos o compensarlos, en estado de necesidad, por lo que, no se establece ninguna relación entre las cuotas y la atención médica que en el plan se propone. Se sugiere, además, que las indemnizaciones por riesgos profesionales se incluyan en el sistema general de seguros, substituyéndose la teoría del riesgo creado y la responsabilidad objetiva, teoría de ascendencia civilista; y reemplazando consiguiente la responsabilidad personal del empresario, hacía el interés y responsabilidad de la sociedad en general. Una novedad más consiste en considerar a la mujer, que contrae matrimonio, ubicada dentro de un estatuto jurídico y social especial, concediendo, o mejor dicho, propugnando por que se le concedieran toda una serie de prestaciones tanto en el caso de percibir un salario, como en el de estar dedicada a las labores domésticas; en el plán mismo se busca proteger a la mujer en situaciones especiales, como lo es el caso de quedar viuda, en el cual se propone otorgar una pensión; en caso de retiro del trabajo, igualmente, el otorgamiento de una pensión, siendo soltera; a la viuda que se hiciera cargo de los hijos del matrimonio se le subvencionaría con una cantidad adicional por cada hijo. Se considera, en el plán Beveridge, del que estamos tratando, que es caso de separación ó abandono se producen las mismas consecuencias que en el diverso de la defunción del marido por lo que era procedente protegerle, en la misma forma.

En capítulo referente a la protección de los niños incapaces

de ganarse la vida, por su edad, se recomienda la adopción de un sistema de subsidios, con cargo al Estado y en favor de la familia por cada hijo que tuviera, a partir del tercero, independientemente de los ingresos familiares; se buscaba así fomentar los nacimientos pues el índice de la natalidad, en Inglaterra era mínimo, al tiempo de formularse el Plán Beveridge. (9)

El Plan obtuvo la aceptación, en su mayor proporción, de los funcionarios del Gobierno encabezado por Winston Churchill, y así se expresa en la publicación de dos libros en los cuales se exponen los proyectos del mismo, tendientes a la creación de seguros que protegieran a los asegurados contra los riesgos de enfermedad, invalidez, desocupación y vejez; así mismo ayuda en relación al número de hijos. Todo lo anterior englobado en un sistema general de seguros, que fijaría una contribución unificada y que, finalmente, abarcara a todo el territorio de la Gran Bretaña, dependiendo, en su administración de un solo ministerio creado *exprofeso*.

Las conclusiones obtenidas tanto del Plan, como de las ideas del gobierno, permiten en el año de 1946, comenzar a poner en vigencia las leyes que vendrán a dar cuerpo a todo un sistema de seguridad social, vigentes actualmente, que se divide en cinco regímenes principales y son los siguientes: (10)

I.—Seguro Nacional.

II.—Seguro contra Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

III.—Subsidios Familiares.

IV.—Asistencia Nacional.

V.—Servicio Nacional de Sanidad.

Examinaremos brevemente a cada uno de ellos.

I.—*Seguro Nacional*.—Se establece por ley expedida el año de 1946 reformada, con posterioridad, varias veces; es, desde luego, un

(9) *Idem*. p. 75.

(10) Introducción de Sistemas de Seguridad Social.

régimen contributivo de carácter obligatorio que protege a quienes son sujetos del mismo, de las siguientes eventualidades, por medio de:

- a) Pensiones de vejez.
- b) Pensiones y otras prestaciones de viudedad —excepto cuando se produce por accidente o enfermedad profesionales del cónyuge—.
- c) Auxilio de maternidad.
- d) Subsidio de tutela, consistente en la ayuda a los tutores de los huérfanos de padre y madre.
- e) Subvenciones para los funerales del asegurado o de alguno de sus beneficiarios.
- f) Pensiones a los incapacitados por invalidez, tanto a los trabajadores libres como a los asalariados, excepto cuando se produjera por accidente o enfermedad profesionales.
- g) En forma particular da protección a los sujetos de contrato de trabajo contra el desempleo.

El ámbito personal de la ley que establece este seguro es general, porque se extiende a todos los habitantes del territorio del Estado Inglés, que hayan cumplido la edad escolar, quienes no se encuentren en este supuesto quedarán protegidos por el régimen de subsidios Familiares. Para los efectos de este régimen la población se divide en asalariados, trabajadores independientes y personas sin ocupación, clasificación susceptible de ser modificada por los reglamentos que regulan la aplicación de la ley principal, en atención a la especial situación en que se encuentre un determinado grupo de la población. (11)

II.—*Seguro contra Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.*—Es, desde luego, aplicable a todo individuo que se encuentre sujeto a una relación de trabajo y a algunos otros grupos específicamente determinados en la ley que establece este ré-

(11) Idem. p. 5.

gimen, expedida el año de 1946 y modificada en 1948, 1953 y 1954; como su denominación lo indica protege contra los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades de carácter profesional, así como de sus consecuencias que pueden ser la invalidez o la muerte.

III.—*Régimen de Subsidios Familiares.*—Son otorgados a cada familia con dos o más hijos, por cada hijo, excepto el primero. No se establecen requisitos de cotización ni pruebas de medios de vida; para los efectos de la ley se considera dentro de la categoría de “niño” a toda persona que no haya llegado al término de la edad escolar, generalmente hasta los 15 años, o bien, a quienes siguen asistiendo al centro escolar toda la jornada o han comenzado a aprender algún oficio. También existe la pensión, “por persona a cargo” complementaria de la Ley de Subsidios Familiares, que se otorga al asegurado incapacitado para trabajar, desempleado o pensionado, por retiro o incapacidad y que consiste en una cantidad adicional por el número de hijos que no hayan rebasado el límite de edad fijado por la Ley de Subsidios Familiares, expedida el año de 1945.

IV.—*Régimen de Asistencia Nacional.*—Proporciona ayuda económica a los habitantes de Inglaterra, que no ocupen empleos remunerados con jornada completa, y, cuyos recursos, incluida toda pensión otorgada por el Estado, no alcance a cubrir las necesidades de la familia del sujeto de este régimen.

Es fundamentalmente complementario de los demás regímenes, desde el momento en que son proporcionados a quienes no tengan derecho a percibir ninguna otra pensión, toda persona mayor de 16 años puede solicitar éstos subsidios, siempre que no ocupe un empleo remunerado y con jornada completa. Tampoco se concederá a la esposa de quien se encuentre en las condiciones mencionadas; sin embargo, La Junta de Asistencia Nacional, tomando en cuenta la difícil situación económica, de quien lo solicite, puede otorgarla discrecionalmente; aunque en algunos casos deba ser reintegrada. La ley que estableció el Régimen de que se habla fue expedida el año de 1948.

El organismo encargado de la administración y organización

del Régimen de Asistencia Nacional es la Junta de Asistencia Nacional.

V.—*Servicio Nacional de Sanidad.*—Este régimen pone a disposición de todos los habitantes de la Gran Bretaña un servicio sanitario, gratuito y completo, que garantiza la prevención, diagnóstico y tratamiento de las enfermedades no profesionales. Se instituyó por ley expedida el año de 1946, creando, como órgano administrador, el Ministerio de Sanidad; según la cual, las autoridades sanitarias locales deben equipar y sostener centros sanitarios que presten los servicios de dispensarios de maternidad y enfermedades infantiles; centros escolares de tratamiento de enfermedades y hospitales para los servicios de medicina general, odontología, con farmacia para suministrar a pacientes externos. Cuando las circunstancias lo requieren, los servicios son prestados a domicilio, no solo los meramente profesionales médicos y de enfermería, sino aún los de carácter doméstico, siendo retribuíbles, éstos últimos, según la capacidad económica de quién los requiera. Se prestan, por los centros mencionados y por causa de catástrofes públicas, servicios de alojamiento provisional.

Las medidas de protección de la salud de la comunidad son establecidas por diversas leyes y reglamentos administrativos.

Tal es el sistema actual de Seguridad Social en Inglaterra, diversos regímenes jurídicos, que establecen su propio órgano de administración, señalan los grupos que serán objeto de su regulación y fijan las condiciones para el otorgamiento de las prestaciones. Se puede decir que es mixto porque se combinan dos medios tendientes a la solución de la inseguridad social, es decir, el seguro y la asistencia sociales.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

PRIMEROS INTENTOS DE DEFINICION.

En nuestro País, por su trayectoria histórica misma, en la que siempre existieron problemas más urgentes, en la improvisada jerarquización que de ellos se hizo, qué satisfacer; lo mismo en lo

político, que en lo económico o lo social, el régimen del Seguro Social, como institución jurídica tendiente a la solución de la inseguridad social, apenas comienza a concebirse a principios del presente Siglo concomitantemente con la demanda de reivindicaciones de tipo político.

Consecuentemente, fueron los Partidos Políticos, con ideología avanzada para su tiempo, los que comenzaron a plantear la posibilidad de la implantación del Seguro Social en México, es decir que varias décadas después de iniciado el establecimiento de regímenes de seguros sociales en los países de Europa, en México apenas se les comienza a mencionar como reivindicaciones, visitas por la mayoría como radicales, de carácter socialista. Por considerarlos de vital importancia, en el génesis y desarrollo del moderno concepto de la Seguridad Social, haremos una muy breve referencia de los principales documentos políticos que hacen mención de esta, si no directamente, sí en algunas de las instituciones que hoy comprende.

En el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, dado a conocer el día primero de Julio de 1906, se plantea la necesidad de reformar al texto de la Constitución, con el fin de establecer en la misma, entre otras cuestiones propias del Derecho del Trabajo y del campo del Derecho Agrario, "protección a la infancia, pensiones de retiro, obligatoriedad en la enseñanza de los rudimentos del arte y oficios, preferente atención a la instrucción cívica".

El Partido Democrático, organizado el año de 1909, en su Manifiesto Político del primero de Abril del año mencionado, se compromete, de llegar al poder, a la obtención de la formulación de una ley "sobre accidentes de Trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en caso de accidente".

En el año de 1911 se publica un Plan Político Social, por Joaquín Miranda, en el que promete luchar por el establecimiento de medidas para revisar el valor de las fincas urbanas a efecto de que las familias de trabajadores no pagaran rentas desproporcionadas al valor de las mismas, a reserva de que posteriormente se

político, que en lo económico o lo social, el régimen del Seguro Social, como institución jurídica tendiente a la solución de la inseguridad social, apenas comienza a concebirse a principios del presente Siglo concomitantemente con la demanda de reivindicaciones de tipo político.

Consecuentemente, fueron los Partidos Políticos, con ideología avanzada para su tiempo, los que comenzaron a plantear la posibilidad de la implantación del Seguro Social en México, es decir que varias décadas después de iniciado el establecimiento de regímenes de seguros sociales en los países de Europa, en México apenas se les comienza a mencionar como reivindicaciones, visitas por la mayoría como radicales, de carácter socialista. Por considerarlos de vital importancia, en el génesis y desarrollo del moderno concepto de la Seguridad Social, haremos una muy breve referencia de los principales documentos políticos que hacen mención de esta, si no directamente, sí en algunas de las instituciones que hoy comprende.

En el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, dado a conocer el día primero de Julio de 1906, se plantea la necesidad de reformar al texto de la Constitución, con el fin de establecer en la misma, entre otras cuestiones propias del Derecho del Trabajo y del campo del Derecho Agrario, "protección a la infancia, pensiones de retiro, obligatoriedad en la enseñanza de los rudimentos del arte y oficios, preferente atención a la instrucción cívica".

El Partido Democrático, organizado el año de 1909, en su Manifiesto Político del primero de Abril del año mencionado, se compromete, de llegar al poder, a la obtención de la formulación de una ley "sobre accidentes de Trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva la responsabilidad de las empresas en caso de accidente".

En el año de 1911 se publica un Plan Político Social, por Joaquín Miranda, en el que promete luchar por el establecimiento de medidas para revisar el valor de las fincas urbanas a efecto de que las familias de trabajadores no pagaran rentas desproporcionadas al valor de las mismas, a reserva de que posteriormente se

construyeran habitaciones higiénicas y cómodas, pagaderas a largos plazos, para la clase obrera.

Don Francisco I. Madero, al aceptar la candidatura a la presidencia de la República, prometió, una vez en el poder, avocarse a la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Ya en la Presidencia, a finales de 1911, comisiona a Don Abraham González y al Lic. Federico González Garza, secretario y subsecretario de Gobernación, respectivamente, para la elaboración de un proyecto de bases generales, a que debería sujetarse toda la legislación obrera que en el futuro se expidiera. Una vez formuladas se refirieron, entre otras, a las siguientes cuestiones: Condiciones de seguridad en los talleres, medidas de salubridad en los mismos, previsión social y seguros; sin embargo, por problemas como la oposición política de Vázquez Gómez y la rebelión armada del General Orozco, impidieron que las bases elaboradas se tradujeran en una legislación que seguramente se iba a ocupar de los seguros de los trabajadores.

El día 17 de Septiembre de 1913, en el seno de un Congreso a punto de ser disuelto por Victoriano Huerta, los Diputados J. Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Guersaín Ugarte y Félix F. Palavicini presentaron a la consideración de la Cámara de Diputados el primer Proyecto de Ley del Trabajo en el que se incluían las medidas de resolución de los siguientes problemas de los trabajadores: Habitación, educación de los hijos de los trabajadores, accidentes de trabajo y seguro social. En Octubre del mismo año el Congreso Federal es disuelto y la iniciativa, lógicamente, se vió frustrada.

(12)

El día 9 de Abril de 1915, en Celeya Guanajuato, el General Alvaro Obregón expide un decreto estableciendo el salario mínimo en los Estados de Querétaro, Hidalgo y Guanajuato; aplicable en beneficio de todos los trabajadores, y cuyo ámbito territorial se fue ampliando juntamente con el dominio de las fuerzas cons-

(12) Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. p. 28 y s.s.

titucionalistas. Ese mismo año el mismo Obregón dispone la realización de un estudio sobre el seguro social, sin embargo, no se tienen noticias acerca de si se llevó a cabo.

En el Programa de Reformas, políticas, económicas y sociales de la Convención Nacional Revolucionaria, dado a conocer en el mes de Septiembre de 1915, se dejó establecida la intención de precaver de la miseria y del prematuro agotamiento a los trabajadores, por medio de reformas sociales y económicas tales como educación, leyes para la prevención y resarcimiento de accidentes de trabajo, pensiones de retiro, limitación de la jornada de trabajo, y, en general. "...por la expedición de leyes que hicieran menos cruel la explotación del proletariado".

Hasta aquí hemos mencionado intentos y esbozos que si bien no llegaron a realizarse, sí fueron formando un acervo en la conciencia de la necesidad del establecimiento del seguro social como institución jurídica, como medio para la instauración de un régimen de seguridad social; y que, por otra parte, dejan constancia del pensamiento de los prohombres de la primera Revolución Social del Siglo en que vivimos, que supieron interpretar las necesidades del Pueblo y trataron de remediarlas buscando su encauzamiento hacia los valores axiológicos que inspiran al derecho como lo son la Justicia y la Seguridad ambas sobre el común denominador de Social.

Por otra parte es posible la afirmación de que el surgimiento del derecho de los seguros sociales, el derecho del trabajo y el derecho de la previsión social, como rama del anterior, es simultáneo y un tanto confuso, sin que existiera una delimitación respecto de sus instituciones y temas de estudio, habiéndoseles dado un contenido y valor equivalentes.

DIVERSAS LEYES QUE HACEN REFERENCIA A LA INSTITUCION DEL SEGURO SOCIAL

Siendo Gobernador del Estado de Yucatán el General Salvador Alvarado, se expide la ley del trabajo que iba a regir las relaciones laborales en esa entidad el 11 de Diciembre de 1915; la

que tiene el mérito de establecer, primera vez en México, el seguro social, en efecto en el precepto 135 ordenó "El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte". Estableciendo en otro de sus artículos la responsabilidad directa de las empresas, por concepto de los riesgos de accidentes y enfermedades profesionales.

De la lectura del Artículo 135 se deduce que el régimen establecido por él tenía el carácter de facultativo, pues la función del Gobierno se iba a limitar al fomento de una organización que, en principio debería ser creada por iniciativa de los mismos obreros. Además de que solo menciona limitativamente el aseguramiento contra dos de los riesgos, que si bien son de importancia en el ámbito familiar, de ninguna manera son los únicos susceptibles de acaecer en la vida de los trabajadores; calidad a la que se circunscribía la aplicación de la norma que estudiamos.

CONSTITUCION DE 1917.—En el seno del Congreso Constituyente, cesión del 28 de Diciembre de 1916, el Señor Licenciado J. Natividad Macías, dijo haciendo referencia al Seguro Social "... Es imposible que funcionen las leyes del trabajo si, a la vez, no se establecen los seguros de accidentes. Es necesario facilitar a los hacendados y empresarios la manera de cumplir, en la mejor forma, las obligaciones del trabajo y el medio de establecer como en los Estados Unidos, Alemania, Bélgica y Francia, las empresas de seguros de accidentes, y entonces, solo con una cantidad pequeña que paga el dueño de la mina, de la hacienda, asegurará a todos sus trabajadores". (13) ❁

En la expresión de esta idea del Seguro Social encontramos que todavía no se tenía una concepción precisa respecto de su naturaleza, dándosele, en cambio, una fisonomía de empresa privada, lógicamente, lucrativa; desvirtuando la institución al privarle de las características que en la práctica europea se le habían atribuido, como son la obligatoriedad, organización supeditada al Estado y la ausencia de lucro en su funcionamiento. Por estas razones se concluyó que el proyecto no estaba suficientemente estudiado y se propuso que la Secretaría de Fomento, en unión de los Diputados

(13) Diario de Debates. Cit. Miguel García Cruz.

que desearan colaborar, hicieran un nuevo estudio, que precisara las bases para la expedición futura de la legislación en ésta materia.

Realizada con toda premura, en la sesión del día 13 de Enero, la Comisión, integrada por el Ingeniero Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, Esteban B. Calderón y Luis Manuel Rojas, entre otros, presentó su proyecto que fue turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales. (14) En la exposición de motivos del proyecto alusivo al Seguro Social expresó: "Se impone no solo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, 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 los trabajadores parados involuntariamente que constituyen un peligro para la seguridad pública". Como se puede apreciar todavía no se menciona al Seguro Social, sino que, se habla de "...establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social..." sin embargo por los fines que se plantean se deduce que, a pesar de lo equívoco de la terminología, se hablaba del seguro social.

Diez días más tarde la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, de la que eran miembros los señores Diputados Francisco J. Mújica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Ramos y G. L. Monzón; presentó, como Capítulo VI de la Constitución, el Art. 123, fue leído y aprobado ese mismo día. El Art. 123, en sus fracciones XIV, XXV y XXIX, se refieren en cierto modo al Seguro Social, aunque la que lo establece específicamente es la última de las citadas fracciones, al disponer textualmente: Fracc. XXIX.—Se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otras con fines análogos; por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de ésta índole para infundir e inculcar la previsión popular.

En general el Art. 123 de la Constitución de 1917 estableció, por primera vez en una Carta Magna, prestaciones y condiciones de

(14) Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social.

trabajo que, para su tiempo eran muy avanzadas y muy revolucionarias, en favor de la clase obrera; aún respecto de legislaciones que como la Norteamericana, la Francesa, la Holandesa etc. eran consideradas como las más progresistas. Lo cual nó es sostenible, en lo que hace a los seguros sociales, resultando, por el contrario, un tanto atrazada por las características que se impusieron a la institución, en primer lugar era de tipo potestativo, en segundo se dejaba al Estado un papel secundario de fomento, defectos que, como veremos, se llegan a subsanar por medio de reformas.

La Constitución Mexicana, en que desemboca el movimiento armado iniciado en 1910, respeta las garantías individuales establecidas ya en la Constitución de 1857; pero además, da origen a las garantías que posteriormente se denominarán sociales, que son las que protegen a las personas, no en su carácter de individuos aislados, sino como integrantes de un grupo, de una clase, con intereses y necesidades que los perfilan en forma clara y objetiva, sociológica; esa protección se establece concediendo derechos subjetivos a los grupos de que se trata y a la vez, en el aspecto pasivo, establece obligaciones a otros destinatarios, por ejemplo al Estado, a la clase patronal etc. pretendiendo imponer la solidaridad la igualación de todos los componentes de la sociedad, su integración.

A partir de la promulgación de nuestra actual Constitución Política, 5 de Febrero de 1917, teniendo los Estados de la República, por disposición de las Fracciones I y XXIX, del Artículo 123, facultad para legislar, tanto en materia de trabajo, como en materia de seguros sociales; quince entidades, en sus leyes laborales y aun en sus Constituciones establecen disposiciones en materia de seguro social, estos son: Yucatán, Sonora, Sinaloa, Puebla, Jalisco, Colima, Veracruz, Campeche, Guanajuato, Tabasco, Nayarit, San Luis Potosí, Chiapas, Aguascalientes e Hidalgo; sin que se tengan noticias de resultados positivos. Por lo que se puede afirmar que transcurre más de una década y el seguro social no era observado en la realidad era derecho vigente pero no positivo; entre otras razones, además de las de carácter técnico, la indiferencia de los obreros, a causa del desconocimiento de sus derechos, y, hostilidad por parte de los patrones, cuyos intereses eran, lógica y legítimamente, afectados.

Además, como ya hemos afirmado, la propia Fracción XXIX del Artículo 123, estableció en su origen un sistema potestativo, y la obligatoriedad en cualquier régimen de seguro social, se ha experimentado, debe ser una condición escencial, si se quiere que sus funciones, para la vigencia de la seguridad social, se realicen. La ambigüedad está presente en la frase final de la citada fracción cuando afirma "...deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la previsión popular". Con lo cual los medios más disímiles se creyeron adecuados para "infundir e inculcar la previsión popular" y así vemos como se crean pequeñas cajas de ahorros, montepios lucrativos, cajas populares de crédito, ahorro postal, cajas de capitalización y hasta sociedades cooperativas de servicios médicos, farmacéuticos, jurídicos y académicos en los que, casi siempre, las personas necesitadas resultaban simples clientes de esas organizaciones. (15)

Todas las circunstancias se confabulan para imposibilitar la planeación y organización de un auténtico sistema de seguro social y durante más de diez años, la disposición Constitucional que se estudia quedó limitada a un anhelo insatisfecho, a una meta inalcanzada de la Revolución Mexicana. El único intento serio para la actualización, o mejor dicho para la efectiva instauración del seguro social, se da con el Proyecto de reformas a la Constitución, elaborado durante el régimen del General Alvaro Obregón, que tendía a la federalización de la facultad para legislar en materia de trabajo, y, en el aspecto que más nos interesa, a crear una reserva económica para poner a salvo de la indigencia a la clase obrera cuando se presentara uno de los siguientes riesgos; accidente de trabajo, vejez, y muerte. Esa reserva económica se constituiría por el aporte unilateral que se impondría a los patrones, de un diez por ciento calculado sobre el total de los salarios pagados mensualmente; sería administrada por el Estado y tendría por finalidad, además de las principales, ya mencionadas, crear riqueza pública e invertirla para la construcción de habitaciones destinadas a los trabajadores. En correspondencia, de llevarse a cabo tales reformas, los patrones quedarían liberados de la obligación que establecía la Fracción VI del propio Artículo 123, referente a la participa-

(15) Idem. p. 72 y s.s.

ción de los trabajadores en la utilidad de las empresas. Este proyecto no fue nunca discutido por el Congreso de la Unión. Desde la fecha de presentación del proyecto de que se habla tendrán que pasar ocho años más, sin que se haga nada por la efectiva instauración del seguro social; siendo hasta el período provisional del Presidente Licenciado Emilio Portes Gil, el día seis de septiembre del año de 1929, después del largo procedimiento que fija el Artículo 135 de la Constitución, que se reforma la Fracción XXIX del 123, quedando redactada de la siguiente manera: Fracc. XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la ley del seguro social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Como se deduce de la sola lectura del precepto transcrito, por demás claro, se suprime la idea de establecer organizaciones con el fin de "...infundir e inculcar la previsión popular" y se encauza directamente hacia el establecimiento de un régimen de seguro social; que, por quedar la fracción que lo establece sujeta el encabezado general del Artículo 123, tendría, como lo tiene, un alcance Federal y por tanto reservando al Congreso de la República la facultad de legislar sobre esta materia. Enumera, además, los riesgos que deberían protegerse en la ley que se expediera, aunque de manera limitativa e incompleta, deficiencia que posteriormente se subsana, dando al precepto una interpretación extensiva y con un espíritu social, al ser reglamentado con la expedición de la Ley del Seguro Social, en la que de manera expresa se previene la protección contra otros riesgos no enumerados en el precepto Constitucional. Deja ver la posibilidad de emitir otras leyes con fines análogos, en su parte final.

A raíz de la reforma de la fracción XXIX se llevan a cabo varios intentos para su reglamentación, así, tenemos la ordenada por el Sr. Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, que no llegó a cristalizar por la renuncia que, de la Presidencia de la República, hizo.

En la Ley Federal del Trabajo, promulgada el 18 de agosto del año de 1931, y, a pesar de la multimencionada reforma, se in-

siste en la idea de recurrir al seguro privado para salvaguardar a los obreros de algunos riesgos, específicamente los de carácter profesional, por lo que, en su Artículo 305, dispone textualmente: "Los patrones podrán cumplir con las obligaciones que les impone este Título, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización".

"El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional".

En febrero de 1934, en el curso del régimen de Abelardo L. Rodríguez, se designó una Comisión, de la que formó parte el insigne maestro de nuestra Facultad Doctor Mario de la Cueva; en el estudio realizado por dicha Comisión se establecen los principios que deberían regir un posterior proyecto de ley del seguro social, entre los más importantes tenemos la determinación de los riesgos que iban a ser objeto de aseguramiento, la organización que debería correr a cargo del estado y sin perseguir, como fin, el lucro; otro principio de máxima importancia es el de la intervención, tanto en los órganos de gobierno, como en el sostenimiento financiero del organismo encargado de la administración, de los trabajadores, de los patrones y del estado, es decir, ambas son tripartitas.

Ya durante la administración del Sr. General Lázaro Cárdenas son elaborados varios proyectos de Ley del Seguro Social, siguiendo la tónica del interés mostrado por el jefe del Ejecutivo en esta cuestión, así fue como el proyecto mencionado en el párrafo anterior se supera gradualmente, elaboraron sendos proyectos, el Departamento de Salubridad Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Oficina de Estudios de la Presidencia. Prevalece, por ser más completo, el realizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual, una vez revisado por la Secretaría de Gobernación, es enviado, con el carácter de iniciativa de Ley, al Congreso de la Unión, el día 27 de Diciembre del año de 1938. Las Cámaras que integran el Poder Legislativo no llegaron a discutirlo so pretexto de que era incompleto y que, además, era esencial para fundamentarlo un estudio de actuariado social, el cual se había omitido.

El siguiente paso en la evolución doctrinaria y legislativa del seguro social en nuestro País se configura con la expedición de la Ley del Seguro Social, que tiene como preliminares, en primer lugar, el discurso de toma de posesión del cargo de Presidente de la República, pronunciado por el General Manuel Avila Camacho, en el que enfáticamente dijo "...Todos debemos asumir, desde luego, el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas, de que un día próximo las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de la adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir". (16)

En segundo lugar, en 1941, siendo titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Licenciado Ignacio García Téllez, se creó, dependiendo de la propia Secretaría del Trabajo, el Departamento de Seguros Sociales, cuyas atribuciones serían:

- a) El estudio de proyectos que se relacionen con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo con lo ordenado por la Fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional.
- b) Recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los trabajos concernientes al punto anterior. Y
- c) Vigilancia de las normas legales del Seguro Social.

Una vez realizados los dos primeros objetivos, por el Departamento de Seguros Sociales y habiéndolos aportado a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, esta dependencia elaboró un anteproyecto de ley, a través de una Comisión Técnica creada previamente por Decreto publicado en el Diario Oficial el 18 de Junio de 1941. En dicha Comisión participaron, tanto representantes de las clases obrera y patronal, como del Gobierno Federal y fue asesorada por técnicos en la materia.

(16) La Seguridad Social en México, V. I. p. 38.

Bajo la dirección del Licenciado Ignacio García Téllez, colaboraron en la formulación del Proyecto, profesionales del Derecho tan distinguidos como Vicente Santos Guajardo, Alberto Trueba Urbina, Enrique Calderón, Agustín Lanuza Jr. y profesionales de otras materias como el Ingeniero Miguel García Cruz y el profesor Federico Bach, autor de un estudio sobre los seguros sociales en el extranjero en 1932. (17)

Posteriormente, terminado el proyecto, es enviado como iniciativa de Ley por el Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho, a las Cámaras que integran el Congreso, el que después de dar debido cumplimiento a los trámites establecidos en el Artículo 72 de la Constitución General de la República, la devuelve al Ejecutivo para su promulgación y publicación; esta última aparece el día 31 de Diciembre del año de 1942, en el Diario Oficial de la Federación. Esta Ley es la vigente actualmente, aunque con importantes reformas que han ido subsanando defectos al régimen del Seguro Social en nuestro País.

Las características esenciales del régimen mencionado, que se desprenden de la Ley Orgánica que regula nuestro sistema del Seguro Social, son las siguientes, señaladas en forma muy superficial por que un estudio más profundo rebasaría con mucho las pretensiones del trabajo que presento, con la inmediata finalidad de obtener un título profesional y cuya extensión ya delimitamos en capítulo aparte.

1.—El Seguro Social Constituye un servicio Público Nacional de carácter obligatorio. (Art. 1o. de la Ley del Seguro Social).

2.—Su Organización y Administración están a cargo de un organismo, creado por la propia Ley del Seguro Social, que observa una descentralización por servicio, con personalidad jurídica y patrimonio propios y constituye un organismo fiscal autónomo.

Por su carácter de descentralizado, es aplicable al Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley para el Control de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal, emitida el día 30 de Diciembre del año de 1947, ya que, en su Artículo 2o.

(17) Los Seguros Sociales en México. p. 39.

establece "Para los efectos de esta ley son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que sus recursos hayan sido o sean administrados en su totalidad por el Gobierno Federal, ya en virtud de participación en la constitución, de aportaciones de bienes, concesiones o derechos, o ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico.
- b) Que su objeto y funciones propios impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social". (18)

3.—Los órganos de gobierno del Instituto Mexicano del Seguro Social son:

a) La Asamblea General. Autoridad suprema del Instituto; integrada por 30 miembros, designados, en igual número de 10, por el Ejecutivo Federal, las organizaciones de trabajadores y organizaciones representativas de los patrones. (Art. 110 Ley del Seguro Social).

b) El Consejo Técnico, que es el representante legal y el administrador del I.M.S.S.

Se compone de doce miembros que son designados en la Asamblea General, cuatro por cada sector en ella representado. El Director General del Instituto será siempre uno de los consejeros del Estado y fungirá como presidente del Consejo Técnico. (Art. 112 de la Ley del Seguro Social).

c) La Comisión de Vigilancia. Sus miembros, que son seis, son designados por la Asamblea General, para lo cual, cada uno de los sectores en ella representados, propone dos

(18) Derecho Administrativo. Dr. Gabino Fraga. Ed. 1963. pp. 218 y 219.

miembros propietarios y dos suplentes. (Art. 113 Ley del Seguro Social, vigente).

- d) El Director General. Es designado por el titular del Poder Ejecutivo y los requisitos que debe reunir son: Mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y capacidad técnica; solo podrá ser removido por el Presidente de la República, por causas graves y previo ejercicio del derecho de audiencia.

4.—Cubre la realización, otorgando prestaciones en servicio, en especie y en dinero, de los siguientes riesgos:

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

5.—La base económica y financiera del Instituto Mexicano del Seguro Social se constituye por las aportaciones que realizan los trabajadores y los patrones y se complementa con la contribución o aportes del Estado Mexicano.

Solo en el capítulo de accidentes y enfermedades profesionales, se constituye con la exclusiva cotización de los patrones.

Se respeta el criterio constitucional, relativo al salario mínimo, considerado como el ingreso mínimo vital para la satisfacción de las necesidades del trabajador y su familia; por lo que, en caso de que el asegurado devengue únicamente el salario mínimo, su cuota será cubierta por el patrón, en iguales circunstancias se aplico el mismo criterio a los que prestaban sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje.

La Ley de Seguro Social señala en su Capítulo IX, mejor dicho dispone, la expedición de un reglamento que fije la secuela del procedimiento a seguir en caso de inconformidades, como recurso en contra de resoluciones de los diversos órganos del Instituto en materia de derecho a prestaciones, cuantía de subsidios y pensiones, distribución de aportes por valuaciones actuariales, liquidaciones de cuotas, fijación de clases o grados de riesgo, pago de capitales

constitutivos; así como cualquier acto que lesione los derechos de los asegurados, de sus beneficiarios o de los patrones sujetos al régimen. Dicho recurso se interpone ante el Consejo Técnico del I.M.S.S. y señala, como tribunales de apelación, a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en caso de que estén en juego los intereses de los trabajadores o sus familiares.

Después del acelerado recorrido por los antecedentes del seguro social en Alemania, donde vio la luz primera, en Inglaterra que es el país que actualmente cuenta con el sistema más completo de Seguridad Social; y, finalmente, con los antecedentes del régimen mexicano del Seguro Social; podemos concluir con la afirmación de que se trata de tres diversos tipos de causas que dan lugar al surgimiento de esta institución jurídica; en efecto en el primer país mencionado las causas de origen político son obvias, en la Gran Bretaña parten de la población, al haber hecho evidente su necesidad, por medio de la utilización constante de los seguros privados, circunstancia que el poder público tomó muy en cuenta para la emisión de leyes estableciendo al o los diversos regímenes de seguros sociales; marca la segunda época, en la historia del seguro social, la realización del estudio que produce como resultado El Plan Beveridge, que establece de manera definitiva las bases teórico doctrinales aplicables a todo régimen o sistema de seguridad social, en el más amplio sentido de la expresión, tal sucede con su clasificación de las principales necesidades que pueden aquejar a todo hombre, consta de ocho especies que son: Paro, inutilidad, desaparición de ganarse la vida, vejez, necesidades creadas por el matrimonio a la mujer (dote, parto, incapacidad por paro, invalidez o retiro del marido; viudedad, separación, etc.) gastos de entierro, infancia, y, enfermedades o impedimentos físicos. Los principios fundamentales propuestos por Beveridge son seis, a saber: Tarifa común de subsidios para vivir, tarifa común de cuotas, unificación de responsabilidad administrativa, suficiencia de los subsidios, extensión y clasificación. (19) Por otra parte, podemos decir que, relativamente a los otros dos países, cuyos antecedentes se han revisado, en México la aparición del seguro social institu-

(19) Los Seguros Sociales en México. p. 47. Y, la Seguridad Social en el Plan Beveridge, p. 33.

cionalizado fue muy atrasado; a nuestro juicio, por la infinidad de luchas internas y las defensivas del exterior, luego de haber permanecido, durante tres siglos, sujeto al régimen colonial con todas las implicaciones políticas, culturales, económicas y sociológicas, sobre todo estas últimas que no acaban de desaparecer. No obstante lo anterior el desarrollo de nuestras instituciones encargadas de promover la seguridad social ha sido rápido en extremo, sobre todo por la extensión que en población asegurada han alcanzado, como se demuestra con las siguientes cifras que comprenden hasta el año de 1967.

Población total del país	43 596 675
Población asegurada en Instituciones de Seguridad Social	9 611 307
Porcentaje de la población protegida	22.4%

Esto nos da una idea de la rapidez de la evolución extensiva, en su aspecto humano, de las instituciones de Seguridad Social a partir de la expedición de la Ley del Seguro Social; ya que el ... I.S.S.S.T.E. es de fundación más reciente, concretamente el año de 1960 se expide su Ley Orgánica, si bien tiene su antecedente directo en la Dirección de Pensiones Civiles, cuyo establecimiento data del 12 de Agosto del año de 1925. Las restantes Instituciones de Seguridad Social son de reducida importancia por las limitaciones que, el ser destinadas específicamente a conceder prestaciones al personal al servicio de una Secretaría de Gobierno o de una institución descentralizada, les son impuestas.

CAPITULO II
CONCEPTOS BASICOS

- 1.—El Derecho Social.**
- 2.—La Justicia Social.**
- 3.—Seguridad y Seguros Sociales.**

CAPITULO II

CONCEPTOS BASICOS

Considero que cualquier estudio sobre lo jurídico debe tener como base, ciertos conceptos sobre y alrededor de los cuales debe girar y éstos, además de los “jurídico fundamentales” son aquellos que sirvan para dar individualidad y concreción al tema de estudio. Por tanto, y en razón de que el tema nuestro se ubica dentro del derecho social, entendido como una de las ramas fundamentales de la Ciencia del Derecho, juntamente con el Derecho Público y el Privado; es necesario hacer referencia, brevísima, a lo que entiendo por “Derecho Social”, Enseguida estudiaremos el concepto de “Seguridad Social”, lo que forzosamente nos llevará a hacer mención del “Seguro Social”. Con lo que considero se llenará o satisfará la necesidad antes apuntada.

EL DERECHO SOCIAL

Tradicionalmente, desde la época de vigencia del derecho Romano, se ha clasificado al derecho en dos ramas, a saber: Derecho Público y Derecho Privado, y se afirmaba “Publicum Jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod singularum utilitatem...” Actualmente se dice que tomaban en cuenta el interés cuya finalidad tenían las normas de derecho satisfacer.

No es mi intención hacer una exposición extensa de este tema pues rebasaría con mucho las intenciones de este trabajo, por lo tanto solo haré mención del criterio que a mi parecer admite

menos objeciones; para posteriormente afirmar mi convicción de que la seguridad social, su derecho, se enmarca en una nueva división de esa, antes solo bipartita, clasificación del derecho.

Para el maestro Gabino Fraga "...Cuando en las relaciones jurídicas se interesa la organización misma del Estado y el cumplimiento de las atribuciones que se le han otorgado en razón de su prerrogativa de autoridad, es natural que existan normas jurídicas especiales que constituyen el derecho Público. Y consecuentemente el derecho privado está constituido por el conjunto de normas que rigen las relaciones entre particulares y es aplicable a aquellas en que el Estado interviene, en los casos en que no siendo necesario el uso de la autoridad, se puede sin ella dar cumplimiento a sus atribuciones".

Me parece pertinente incluir, además, el siguiente párrafo del ilustre maestro Gabino Fraga "No debe desconocerse que la dualidad del derecho ha sido principalmente obra de un proceso histórico, y que no es posible admitir una separación de los campos de aplicación del derecho público y del derecho privado, pues en los momentos actuales se está operando una transformación profunda en el Estado, que se manifiesta por la circunstancia de que él va usando, cada vez con mayor amplitud las técnicas del derecho privado, principalmente para la organización y funcionamiento de algunos servicios públicos, al mismo tiempo que el derecho privado va socializándose y las actividades privadas se ven cada vez más sometidas a una reglamentación de carácter público". (1)

Es evidente que los regímenes de derecho se determinan por diversas condiciones de tiempo y de lugar, en las distintas sociedades humanas que en el devenir histórico se han dado; estas circunstancias histórico sociales son infinitas en su número.

En su principio las comunidades humanas tuvieron como únicas "normas" rectoras de su conducta, entre sus miembros, a los instintos, la vindicta privada; la fuerza y la arbitrariedad reinaban en todos y cada uno de los actos que se daban en los más primitivos grupos humanos. Se supone que tuvieron que transcurrir mi-

(1) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 1963. pp. 85-86.

les de años para que la evolución del hombre le permitiera intuir el derecho, establecer normas que fueron desde luego basadas en la religión y de una manera consuetudinaria.

Ya bien delimitados los contornos del derecho se llega por fin a la época del derecho romano; en el Imperio Romano llega a establecerse un sistema jurídico más sistemático en el que, inclusive, se crea la división, ya mencionada, del derecho en público y privado. Esa clasificación pasa a casi todos los regímenes de derecho de los países occidentales, cuando se produce el desmembramiento del imperio y no es sino hasta la segunda mitad del Siglo XIX —Después de haber logrado el hombre la consecución de toda una gama de derechos civiles y políticos, en gran parte de los países del mundo, con una serie de revoluciones nacionalistas con repercusiones universales— que Gierke (2) en su teoría jurídica, que es igualmente social, apunta como tema principal, el concepto de derecho social; que, según el maestro Krotoschin, había deducido de sus investigaciones del antiguo derecho corporativo germánico. Plantea por primera vez los problemas que originan las relaciones entre las tres posibles dimensiones del Hombre, a saber: Individuo, en comunidad y como su creación, el Estado. Gierke concibe a la comunidad orgánica, como la solución a las dos tendencias contradictorias de la época, es decir, entre la omnipotencia del Estado Moderno, por una parte, y el individualismo por la otra. A la corporación como fórmula conciliadora, el individuo al integrarse crearía una personalidad superior, sin tener que identificarse con una personalidad jurídica colectiva en la que se produjera una relación de subordinación y no de integración. Para Gierke la sociedad humana es una jerarquía de corporaciones, que se levanta por encima del individuo incorporándolo orgánicamente a la familia, uniones y organizaciones de todas clases, cuerpos autónomos de administración, hasta el Estado mismo como una figura corporativa del pueblo, o de la población si se prefiere, en su totalidad. De lo anterior concluye agregando, a la clasificación bipartita tradicional, la cateoría de derecho social, cuyo objeto no es otro que la incorporación, la integración del individuo que van a ser

(2) Cit. Krotoschin, Ernesto. Rev. Mexicana del Trabajo. Junio de 1967 p. 113. "Ensayo de una Definición del Derecho Social".

fundamentales para el desarrollo del Hombre en todos sus aspectos. Esa relación de integración, de comunión, de equiparación que tiende a producir le va a distinguir de la de subordinación, que se produce en el derecho público; y de la de coordinación que se da en las relaciones reguladas por el derecho privado. (3)

Georges Gurvitch apela, de igual manera, a una concepción sociológica del derecho social y fija, como su objeto propio, la integración de los grupos sociales, los que pueden adoptar la forma de masa, de comunidad, o bien de comunión; siendo ésta última en la que se da una fusión más fuerte y arraigada, y a la cual corresponde regular el derecho social; basado en la confianza, la paz y el trabajo en común. Al igual que Gierke establece una clasificación tripartita entre derecho de subordinación, derecho de coordinación y derecho de integración. Siendo el primero el que se instituye para ser impuesto a la voluntad de los particulares, sometidos al orden establecido de carácter público. El segundo es el que coordina los intereses que intervienen en los actos contractuales. Finalmente el derecho de nueva configuración, el derecho social, nace en forma espontánea en la sociedad, es, por tanto un derecho de integración o de inordinación, creando, en todo caso, un poder social sobre los individuos, sin organización jurídica y sin necesidad del poder coactivo del Estado, tiene carácter autónomo.

Gurvitch reconoce la existencia de un derecho social objetivo y como su correlativo al derecho social subjetivo; estableciendo una subdivisión, compuesta de cuatro grupos, a saber:

- 1.—Derecho social puro e independiente.
- 2.—Derecho Social puro, pero sometido a la tutela del derecho estatal.
- 3.—Derecho Social anexado por el Estado, pero autónomo.
- 4.—Derecho Social condensado en el orden del derecho del Estado.

(3) "La Evolución Socializante del Derecho" Abelardo Rojas Roldán. Revista Mexicana del Trabajo. Junio de 1957. p. 60 y ss.

Clasificación tan extensa que el maestro Lucio Mendieta y Núñez, en su obra "El Derecho Social", dice, respecto de ella "Esta concepción es tan amplia que, en realidad, queda comprendido, dentro de ella, todo el derecho; la costumbre es derecho social, también los reglamentos de un sindicato, los estatutos de una Universidad, la constitución de un Estado, el Derecho Internacional, las normas que rigen la organización y funcionamiento de una sociedad anónima, o, de una sociedad cooperativa, o bien de una unión mutualista". (4)

Una vez expuestas las teorías sociológicas de Gierke y Gurvitch, expondré, también brevemente, otras con diversa fundamentación como la política, concebidas por autores españoles como Carlos García Oviedo y los coautores León Martín Granizo y Mariano González Rotvos. El primero de los mencionados afirma que el fin del derecho social es el de resolver lo que se conoce con la denominación de cuestión social, que surge de la ruptura de los cuadros corporativos, con el nacimiento de la gran industria y la consecuente formación de una nueva clase social, el proletariado, viniendo a agregarse a la siempre presente lucha de clases. Los coautores Martín Granizo y González Rotvos, afirman, de manera similar, que el objeto del derecho social está constituido por la cuestión social, es decir la desigualdad en lo económico de las clases que forman la sociedad, que produce una situación conflictiva entre las mismas "Como fin específico de este derecho que nos ocupa, es el de hallar una fórmula justa de convivencia de las diversas clases que integran la sociedad y los esfuerzos realizados por los que se estiman oprimidos, para vencer en la lucha entablada contra los predominantes". (5)

En opinión del maestro Mendieta y Núñez, asignar al derecho social, como objeto propio la solución de un problema, es contrario a la esencia misma del derecho; pues bastaría que el problema fuese solucionado para que el derecho, cuyo objeto fuese resolverlo, desapareciera por falta de materia. En estos autores existe una confusión entre derecho y política, como actividad es-

(4) El Derecho Social. Lucio Mendieta y Núñez. Ed. Porrúa 1967. p. 35.

(5) Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Social. Ed. Porrúa. p. 41.

tatal orientada a resolver problemas que atañen a sus atribuciones mismas. La política es de mayor amplitud que el derecho, este es un medio utilizable por la política, por lo tanto, susceptible de ser creado formalmente, modificado, aplicado y aun inobservado, por ella. (6)

Eduardo F. Stafforini, profesor de la Universidad de Buenos Aires, conceptúa al derecho social como la expresión "jurídica" de la justicia social; que respeta la libertad y autonomía de las agrupaciones sociales, como fuerza capaz de mantener el equilibrio de poder en la época de la planificación económica y social, rectificando las duras concepciones del derecho tradicional. Las doctrinas sociales constituyen muy valiosas aportaciones para solucionar los problemas de la época actual. En síntesis, afirma el autor argentino citado, "el derecho social tiene singular trascendencia como expresión jurídica de la transformación de la sociedad contemporánea". (7)

Desde luego se puede ver que es una concepción incompleta, pues se reduce a analizar la función del derecho social, sin analizar sistemáticamente, otros de los aspectos del derecho, en general, como lo son el axiológico y el normativo objetivo.

Siendo incompletos los estudios hechos bajo y en función de la sociología y de la política deben tomarse en cuenta en la fijación de un concepto de derecho social que los comprenda, tal vez, como meros aspectos parciales de un todo; porque desde el momento en que el derecho es un medio útil a la política como producto de la convivencia de los hombres en la sociedad, tiene importancia analizarlo para saber hasta que punto esos factores influyen en él.

Desde luego, al estudiar las obras artículos y ensayos sobre el derecho social, se evidencia una casi total ausencia de sistema; un desacuerdo general, tanto en lo que se refiere a su definición, co-

(6) Op. cit. p. 48 y ss.

(7) Panorama Actual del Derecho Social en Argentina. Eduardo F. Stafforini, Revista de la Facultad de Derecho. U.N.A.M. Abril-Junio de 1965, No. 58 pp. 447-458.

mo el contenido, fines y relaciones de esta rama del derecho. Algunos autores solo la consideran como una tendencia que se introduce, en mayor o menor grado, en todas y cada una de las subramas, ya conocidas de la ciencia del derecho; así por ejemplo Gurvitch, que expone una teoría con tal amplitud, que hace imaginar que más que intentar la investigación de los caracteres esenciales de ese derecho, trata de hallar cuanto de la fuerza creativa de la comunidad, contienen esos capítulos del derecho tradicionales; por ello llama derecho social a cualquier norma, no importa su lugar en la clasificación del derecho, que socializa a los individuos, que los integran en grupos para formar con ellos unidades sociales.

De manera semejante, Gustav Radbruch, afirma: "El derecho social, no es solamente un derecho especial destinado a las clases menesterosas de la sociedad, tiene un alcance mayor, se trata de una nueva forma estilística del derecho. Es el resultado de una nueva concepción del hombre por el derecho, de una nueva imagen del hombre ante el legislador".

"Ya en la época liberal del derecho fue comprendiéndose, poco a poco, que no todos los hombres se ajustan a aquella imagen ficticia del individualismo. De aquí que un derecho calcado sobre esa imagen redundase necesariamente en detrimento de quienes eran realmente de otro modo. El derecho social abrió su primera brecha con la legislación contra la usura. El siguiente paso dado en la misma dirección fue la limitación contractual, mediante una serie de providencias encaminadas a proteger a la fuerza de trabajo del individuo económicamente débil... Pronto la idea social se abrió paso también en el terreno del procedimiento civil".

"El concepto individualista de igualdad de la persona se desdobra, a partir de ahora, en diferentes tipos... El derecho social no conoce simplemente personas; conoce patrones y trabajadores, obreros y empleadores; asimismo el derecho penal socialmente orientado, no conoce solamente delincuentes: conoce delincuentes habituales y de ocasión, etc." (8)

(8) Introducción a la Filosofía del Derecho Gustav Radbruch. F.C.E. 1951.

El maestro Ernesto Krotoschin, notable tratadista de derecho del trabajo, en un ensayo que publica la Revista Mexicana del trabajo, después de desautorizar la identificación del derecho social con el derecho del trabajo o laboral, argumentando que los que así lo hacen han caído en confusión; porque el derecho laboral es "...a la vez humanista y colectivista. La libertad de asociación es esencial para el progreso constante, al derecho colectivo pertenecen las principales instituciones de integración, sobre todo, las propias asociaciones profesionales". Esa identificación es circunstancial y no esencial. No pertenece a la naturaleza íntima del concepto, sino únicamente a la necesidad de una realización urgente en un determinado sector. Si bien, se trata de un sector que adquiere una importancia muy especial en los tiempos en que vivimos, no solo cuantitativamente, sino porque aquí la integración es, al mismo tiempo, presupuesto de humanización, además de serlo de la paz social. Tal vez en ningún otro momento y en ninguna otra rama jurídica el problema del derecho social fuera tan profundo y esencialmente humano. (9)

Krotoschin termina el artículo sin dar un concepto o idea fija o definitoria de lo que es el derecho social, si bien no admite que este derecho, sus manifestaciones concretas se asimilen nuevamente al derecho común, tampoco acepta como ya dijimos, por lo que de su ensayo se deduce, la identificación con el derecho del trabajo, por ser el derecho social de mayor amplitud. Afirma que "...quizá sea más notable la tendencia contraria de construir un nuevo y amplio derecho social, no solo comprensivo del derecho del trabajo y de la seguridad social, ...sino que comprenda también otras materias". Esta sería una postura, o bien que "...el derecho social sea simplemente sinónimo, una forma de denominarse, un determinado criterio interpretativo, aplicado al derecho en general". La otra posibilidad concedida.

Para las finalidades de este trabajo de tesis profesional considero indispensable fijar mi punto de vista respecto del importantísimo tema de estudio que es el del Derecho Social; el que des-

(9) Krotoschin Ernesto. Ensayo de una definición de Derecho Social. Rev. Mexicana del Trabajo. Sept. 1967, p. 113 y ss.

de luego no constituye una tesis novedosa o completamente original, sino solo, un enfoque del tema mencionado, desde el punto de partida de la teoría que sustenta, sobre el derecho en general, el ilustre y respetable maestro, Don Luis Recansens Siches. (10)

Para compenetrarme un poco en la teoría del citado maestro he creído conveniente transcribir algunos párrafos de su obra "Tratado General de Filosofía del Derecho", concretamente del Capítulo Tres Parágrafo 3 que denomina "El Problema Sobre que Clase de Realidad sea el Derecho", que comienza diciendo: "Se ha discutido por varios pensadores y por diversas escuelas si el derecho es un objeto de índole ideal, específicamente un valor o ley racional; o si es una norma humana con validez fundada y circunscrita por el poder que tiene competencia para dictarla y aplicarla, es decir, por el Estado; o si es una realidad sociológica, un hecho de conducta efectivamente realizado, hecho que aparece como el efecto de otros fenómenos sociales y actúa a su vez como causa produciendo nuevos efectos sociales; o si no es ninguna de esas cosas en singular y exclusivamente, antes bien es, por el contrario, una compleja realidad que participa de las tres dimensiones apuntadas; es decir, que posee aspectos ideales, aspectos de normatividad positiva y aspectos de hecho".

"Todo lo dicho en el capítulo anterior ofrece ya la pista para la solución rigurosa de este problema".

"Al mostrar que, aunque esencialmente, el derecho aspira a la realización de ciertos valores (por ejemplo: seguridad, justicia y bienestar social), el derecho —es decir el orden jurídico positivo— no es valor puro, se ha descartado que pueda darse una definición de lo jurídico situándose en una región de puros valores ideales".

"Por otra parte, en la medida que se ha esbozado ya que las reglas jurídicas no son leyes fenoménicas de la naturaleza que impliquen una forzosa causalidad, sino que, por el contrario, son expresiones de un *deber ser* dirigidas a la conducta humana, se puso

(10) Recansens, Siches Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa. S. A. México 1965.

ya de manifiesto la dimensión esencialmente *normativa* que es propia de lo jurídico”.

“Y por fin, al haber puesto en evidencia que el derecho es una obra humana, algo más que los hombres hacen, y seguramente tienen la necesidad de hacer, para algo y por algo en su vida, se ha apuntado que lo jurídico se produce en unos especiales *hechos* los cuales ciertamente no son hechos de la naturaleza, sino que, por el contrario, son hechos humanos, pero ,en fin de cuentas hechos. O dicho con otras palabras, con ello se aclaró la dimensión *fáctica* del derecho”.

“Con todo, a pesar de esos esclarecimientos iniciales, conviene obtener mayor iluminación sobre el punto del cual sea la realidad del derecho, con el fin de evitar confusiones que impidan limpidéz en la doctrina y que originen graves perturbaciones prácticas”.

En las siguientes líneas el maestro Recasens Siches hace alusión a que diversos pensadores han puesto en duda la posibilidad de dar una definición unívoca del Derecho, concretamente pone de relieve el pensamiento del maestro mexicano Eduardo García Maynez, expuesto en su obra “La Definición del Derecho: Ensayo de Perspectivismo Jurídico” que afirma “. . .Y aún cuando en todas las definiciones figura en primer término la palabra *Derecho*, como sujeto del juicio, el equívoco resulta inevitable, porque los objetos definidos no son reductibles entre sí, ni cabe subordinarlos bajo un género común. Pues si bien unas veces se habla de *derecho natural*, otras de *derecho vigente*, y algunas más de *derecho positivo* —en el sentido de efectivo, esto es de realizado y cumplido de hecho—, lo cierto es que no se trata de especies diversas de un solo género ni de facetas diferentes de una misma realidad, sino de objetos distintos. Tan desconsoladora situación debería haber despertado la sospecha de que no se ha podido llegar a un acuerdo, porque lo que se trata de definir es a veces un objeto de conocimiento, y a veces otro objeto diverso, al que se da obstinadamente el mismo nombre. Resulta entonces que una definición correcta, desde el punto de vista de una concepción determinada, aparece como falsa si se le examina desde otro ángulo. El punto

de partida puede ser, sin embargo, correcto en los dos casos y la inadecuación es entonces puramente verbal. EL EQUIVOCO OBEDECE A QUE SE APLICA EL MISMO VOCABLO A COSAS HETEROGENEAS O, MEJOR DICHO, A QUE SE PRETENDE OBTENER, RELATIVAMENTE A OBJETOS DE CONOCIMIENTOS DISTINTOS ENTRE SI, UNA DEFINICION COMUN”.

Sigue diciendo el maestro Recasens Siches “El planteamiento dado a este problema por Eduardo García Máynez es sin duda correcto. Pero precisamente en los términos de ese acertado planteamiento podemos encontrar la pista adecuada para la satisfactoria resolución de este problema”.

“Subraya atinadamente García Máynez que la existencia de los tres puntos de vista mencionados (el AXIOLOGICO, o sea derecho natural o derecho justo; el NORMATIVO, o sea el de regla vigente sostenida por el poder público; y el SOCIOLOGICO, o del cumplimiento regular efectivo) crea tres acepciones diferentes en la palabra “Derecho”, irreductibles, entre sí a un sentido unívoco”.

“Ahora bien, yo entiendo que tendríamos que preguntarnos si en una actitud de rigor mental las tres acepciones de ese vocablo son igualmente correctas; o si lo es solamente una de ellas; o si quizá ninguna de las tres sea correcta y entonces tenga que hallarse otra, con la cual, y gracias a la cual, se supere aquella triplidad. Seguramente lo que sucede es que el objeto “derecho” en sentido auténtico, verdadero, posee tres dimensiones, cada una de ellas relacionada —aunque no identificada— con cada una de aquellos tres puntos de vista. En tal caso, se deberá explicar con toda precisión ese auténtico sentido de la palabra Derecho, y entonces relegar a sentidos meramente parciales o figurados las otras tres acepciones mencionadas”.

“Ahora bien, en verdad eso que se llama Derecho, eso que es por antonomasia el Derecho, no consiste en una sola faceta de los tres aspectos mencionados. Consiste, por el contrario, en un objeto que esencialmente contiene los tres aspectos íntima y recíprocamente unidos de modo inseparable, según lo ha mostrado el gran iusfilósofo Miguel Reale”.

Después de examinar el por que resultan insuficientes las teo-

rías que toman en cuenta uno solo de los aspectos que confluyen y caracterizan al Derecho, Don Luis Recasens Siches termina definiendo a este de la manera siguiente: Derecho es una obra humana social (HECHO) de forma *NORMATIVA* encaminada a la realización de unos valores.

Partiendo de esta concepción del derecho en general, trataré de mostrar que el derecho Social, como rama fundamental reúne esos tres aspectos, que en forma recíproca se implican, y que, por lo tanto es legítima la actual división del Derecho en tres ramas principales; sin que por esto se niegue validez a los aspectos sociológicos puestos de relieve por autores tales como Gierke, Gurvitch, etc.

Así desde el ángulo de la estimativa jurídica se dará un vistazo a los valores filosóficos que inspiran al derecho social, y cuya realización persigue. En segundo lugar se ennumerarán algunas de las normas de derecho positivo mexicano que se considera pertenecen al campo de estudio del mismo derecho. Y para finalizar no creo necesario demostrar que en su etapa de realización fáctica, el derecho social se cumple de manera efectiva, que, como afirma el maestro Recasens Siches "es vida objetivada que es vivida de nuevo y por eso se historializa. El pensamiento objetivado contenido en la norma se sustenta en ésta; pero su existencia efectiva se da propiamente en el acto del legislador y en el del juez, así como también en las conductas de quienes cumplen y ejecutan las normas". (11)

En cuanto a los valores axiológicos que el derecho social, en sus diversas subramas, pueda tener presentes, mencionaremos, en forma ejemplificativa, las siguientes:

JUSTICIA SOCIAL.—Comenzaré por asentar las concepciones que, sobre la Justicia en general, han dado algunos personajes de la Filosofía Occidental. Platón, afirmó "...La Justicia es la virtud fundamental de la cual se derivan todas las demás virtudes de la prudencia o sabiduría para el intelecto; de la fortaleza

(11) Recasens, Siches, Luis. Op. cit. p. 156.

o valor para la voluntad, y, de la templanza para los apetitos y tendencias. (12)

Aristóteles asienta su propia concepción de la Justicia y en la *Ética* a Nicómaco la define como "...la expresión de una virtud total y perfecta, que consiste en una medida de proporcionalidad de los actos, la cual representa el medio equidistante entre el exceso y el defecto". (13) El maestro González Díaz Lombardo interpreta al estagirita en cierta medida y en la página 250 de su libro "*Filosofía del Derecho*" escribe "Todas las virtudes se encuentran en el seno de la Justicia. Distingue entre diversas especies de Justicia. Lo justo es lo igual, lo igual supone por lo menos dos términos. Es una consecuencia no menos necesaria que lo justo sea un medio y una igualdad con relación a cierta cosa y a ciertas personas. En tanto que medio es el medio entre ciertos términos; en tanto que igualdad es la igualdad de dos cosas, en fin, en tanto que justo, se refiere a las personas de cierto género".

San Agustín hace consistir a la Justicia en el amor del sumo bien y de Dios, suma de toda virtud que establece para cada cosa su propio grado de dignidad, y que consiguientemente subordina el alma a Dios y el cuerpo al alma, y que, además, señala un orden en los asuntos humanos. (14)

Como puede observarse, todas estas definiciones son omnicomprensivas, si bien sus autores aportan otras más restringidas, de la Justicia en sentido estricto como medida y criterio para el derecho.

Platón desenvuelve la teoría de la justicia aplicada al campo jurídico político. En este sentido la justicia consiste en que cada uno de los tres elementos integrantes del Estado —gobernantes, militares y artesanos— debe cumplir sus funciones propias sin interferir con las funciones de los demás y de acuerdo con la virtud especial que le corresponde: Los magistrados y gobernantes deben legislar y regir con prudencia y sabiduría; Los ejecutores deben obedecer fielmente a los magistrados y hacer cumplir con

(12) Platón. *La República o El Estado*. Cap. IV. pp. 132.159.

(13) González D. Lombardo. *Op. cit.* p. 250.

(14) *Op. cit.* Recasens Siches, Luis. pp. 480 y ss.

fortaleza las normas y órdenes de éstos; y los artesanos o productores deberán mantenerse con templanza y con discreción en su labor de suministrar los medios para satisfacer las necesidades materiales, obedeciendo los mandatos de los gobernantes. La Justicia es el principio sobre el cual está fundado el Estado Perfecto, y consiste en el deber universal según el cual cada individuo debe ejercer una sola función, aquella para la cual la naturaleza le dio mejor aptitud. (15)

La teoría de Aristóteles a este respecto, es decir, de la justicia aplicada al Estado y al derecho, comprende todas las virtudes ciudadanas relativas a la comunidad política, y consiste en una igualdad proporcional. Esta idea se diversifica en varias especies a saber: Justicia distributiva, aplicable al reparto de los honores y de los bienes públicos, apunta al propósito de que cada asociado reciba de esos honores y bienes la porción adecuada a su mérito, con lo que se afirma el principio de la igualdad, pues tal principio sería violado si se diese igual trato a méritos desiguales. Justicia empajadera o correctiva, es la reguladora entre términos intercambiables y consistente en un principio de igualdad que se subclasifica en dos especies: Justicia conmutativa, aplicable a las relaciones de cambio, por ejemplo a los contratos, la que requiere igualdad entre lo que se da y lo que se recibe. Y justicia judicial, aplicable a las violaciones, que sienta la exigencia entre el daño y la reparación, entre el delito y la pena.

San Agustín de Hipona, éste filósofo religioso al comparar la justicia con la equidad; afirma su equivalencia, porque la equidad implica cierta igualdad y consiste en atribuir a cada uno lo suyo. y, puesto que la justicia tiene que tratar con cosas desiguales tiene que operar con medidas de equivalencia, o sea, apreciar las equivalencias que pueda haber entre cosas desiguales.

En el intento de lograr la definición del concepto de la Justicia Social, partiré de la sistematización que realiza el Doctor Francisco González Díaz Lombardo, en su obra "Introducción a los Problemas de la Filosofía del Derecho" de donde se extrae la siguiente clasificación de las especies de "Justicia" que fue elabo-

(15) Op. cit. Recasens Siches, Luis. pp. 480 y ss.

rada tomando en cuenta los factores y los elementos entre los que va a regir el derecho que se inspira en la especie propuesta.

I.—La Justicia como Virtud o cualidad de una persona, es decir, entendida en un sentido subjetivo, moral, más bien atinente a otro capítulo de la Filosofía, la Ética.

II.—Como fin o valor del Derecho, esto es, entendida en una acepción objetiva, que va a regular, por medio de una norma positiva, las relaciones interhumanas. Así entendida se subclasifica en los siguientes términos:

1.—Justicia Legal o General. “Es la que ordena al hombre respecto de la Sociedad, ordena los actos de todas las virtudes al bien de la sociedad. Se la ha llamado, también, legal ya que por medio de ella cumple el hombre con la ley. Su objeto es, pues, la sociedad. Ordena la conducta de las partes en relación con el todo. Dirige tanto a los gobernantes como a los gobernados. Los primeros deben ordenar por medio de leyes lo que es necesario al bien común, los segundos deben cumplir con lo ordenado con el mismo fin”. (16)

La titularidad activa de esta especie de justicia radica, siempre, en la comunidad política, y el sujeto pasivo u obligado, en las relaciones que rige el derecho que en ella se inspira, es el individuo, gobernante o gobernado, en razón de que todos deben aportar a la sociedad, los actos que les son ordenados en orden al bien común. El objeto formal de esa relación lo va a constituir el derecho de la sociedad; y finalmente los bienes y actos de los particulares vendrán a ser el objeto material.

Consecuentemente con lo asentado, el derecho que se deje guiar por esta especie de justicia regirá las relaciones de subordinación.

2.—La Justicia Particular. “Tiene como términos a las personas particulares. Se subdivide en justicia distributiva y justicia conmutativa.

(16) González Díaz Lombardo, Introducción a los Problemas de la Filosofía. p. 202 y ss.

a) Justicia Distributiva. "Ordena las relaciones del conjunto con respecto a los individuos y da a cada uno según su dignidad o mérito. No se requiere igualdad absoluta entre el mérito del individuo y lo que recibe, sino solamente que la relación en que se encuentran mérito y recompensa, sea igual para todos. Se basa en una igualdad geométrica".

En la justicia distributiva el sujeto pasivo está constituido por los particulares, la persona individual; mientras que el sujeto pasivo u obligado lo es la comunidad representada por los gobernantes; asimismo el objeto formal es el derecho de cada uno a participar en el bien que es común; para terminar, el objeto material de las relaciones en que aparece la justicia distributiva, es el bien común distribuable individualmente.

b) La Justicia Conmutativa. "Es la que inclina a la voluntad a dar a cada individuo en particular su derecho, o sea, aquello que se le debe observando estricta igualdad entre lo dado y lo recibido. Su igualdad es aritmética, preside los cambios en las relaciones como los contratos". De manera similar a los casos anteriores, si tomamos en cuenta los sujetos y objetos que se ven implicados en las relaciones que norma el derecho que hace su parte constitutiva a ésta especie de justicia, tenemos que el sujeto activo es el acreedor; el sujeto pasivo lo es el deudor; el objeto formal es el derecho de los contratantes; y el objeto material consiste en las prestaciones recíprocas o unilaterales.

3.—La Justicia Social.—Solo algunos autores, debido a la reciente aparición del concepto, han tratado de definir a ésta nueva especie de Justicia. Gabino Márquez, en su obra "Filosofía del derecho" nos transcribe diversas definiciones.

Isidoro Gandia define nuestro concepto de la siguiente manera "Es la virtud por la cual la sociedad por sí o por sus miembros satisface el derecho de todo hombre a lo que le es debido por su dignidad de persona humana". (17)

Donat. "Es un derecho común a todos los hombres de subvenir a sus necesidades con los bienes materiales que los demás poseen, derecho que debe ser defendido por el Estado". (18)

(17) Rev. Gabino Márquez. "Filosofía del Derecho". p. 302 y ss.

(18) Op. cit. p. 304.

Otros autores, como ejemplo tenemos al maestro Rafael Preciado Hernández, niegan en cierta forma la existencia del nuevo tipo de justicia; éste autor dice: "La Justicia social no es un ideal exclusivo de la clase obrera, sino que es un principio de equilibrio racional que debe imperar en la sociedad perfecta, en el Estado y en el orden internacional". Como puede fácilmente observarse es tan amplia, esta concepción, que resulta vaga y similar al concepto de la dignidad humana. (19)

En mi opinión, la definición que más se acerca a la realidad, conforme a la ciencia de la filosofía, del derecho y la sociología es la que aporta Narciso Noguera "Es la Justicia que regula, en orden al bien común, las relaciones de los grupos sociales entre sí, y de los individuos, como miembros de ellos, esto es, en cuanto hace que cada uno de ellos de a los demás aquella parte del bien social a que tienen derecho en proporción a los servicios con que contribuyen a ese bien". (20) Y es la más aceptable en tanto que hace referencia a la dimensión grupal del hombre; toma en cuenta las relaciones integrupales e interindividuales, en el interior de los mismos grupos; hace alusión al objeto formal de la relación que se establece entre grupos y lo relaciona al mismo tiempo, proporcionalmente, a los servicios con que hayan contribuido en la creación del "bien social", que en términos concretos, se traduce en: Riqueza producida y bienes de la cultura.

El error más visible de la definición que nos proporciona Narciso Noguera es el de considerar que el valor axiológico "justicia social", por sí misma y en forma directa, va a regular las relaciones a que antes he hecho referencia. En realidad el ideal "justicia social" como valor filosófico va a integrar, junto con normas y hechos sociales, el concepto complejo, tridimensional, del derecho social. Por otra parte tenemos también que omitir mencionar las relaciones que se dan entre los grupos sociales y el Estado.

Tomando en consideración lo expuesto renglones arriba, creo estar en aptitud de aportar una definición, que es la siguiente:

(19) Rafael Preciado Hernández. Lecciones de Filosofía del Derecho. Ed. Jus. p. 229.

(20) Citado por González Díaz Lombardo. Op. cit. p. 265.

Justicia Social es el valor axiológico que integra la faceta ideal del derecho que va a normar las relaciones de los grupos que en la sociedad se integran, entre sí, con el Estado y con los individuos que los forman; en cuanto a la proporcionalidad que debe existir entre la contribución en la creación de los bienes económicos y de la cultura y su posterior distribución.

Con base en la anterior definición y siguiendo un procedimiento similar al aplicado a las especies examinadas con antelación, desglosando los elementos de las relaciones jurídicas relativas, tendremos que el sujeto activo se constituye por los grupos o sectores de la sociedad que se encuentran en situación de inferioridad por la injusta distribución de la riqueza producida; los sujetos pasivos u obligados, lógicamente, serán los grupos, o grupo, que se beneficia en forma casi exclusiva, desproporcionada, de esa misma riqueza que ha sido producida por la totalidad de los elementos sociales; el objeto formal de la relación que se examina consiste en el derecho de los grupos desfavorecidos a una redistribución equitativa de los bienes injustamente repartidos; para terminar diré que el objeto material de nuestra relación se constituye con lo que Noguera llama "bien social" y que se puede traducir en conceptos tales como producto nacional e igualdad de oportunidad en el aspecto educacional y cultural.

Para precisar la configuración del aspecto normativo del derecho social, como nueva rama fundamental, es decir, en su calidad de norma humana fundada y circunscrita por el poder político que tiene competencia para dictarla y aplicarla, el Estado, hará concreta referencia a los ordenamientos que en el Derecho Positivo Mexicano encierran la posibilidad de ser asimilados, que son susceptibles de ser clasificados dentro de ese aspecto normativo del derecho social. Sin pretensión de agotarlas exhaustivamente sino con una función ejemplificativa.

I.—En la subrama del Derecho de la Seguridad Social:

a) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

b) Ley del Seguro Social.

c) Ley de Seguridad Social para las fuerzas armadas.

II.—En el ámbito del Derecho del Trabajo, como capítulo del Derecho Social, rama fundamental:

a) La Ley Federal del Trabajo. Que comprende normas de Derecho Procesal del Trabajo.

III.—En el Derecho Agrario.

a) El Código Agrario, promulgado el año de 1942.

En lo relativo al Derecho Social Internacional son múltiples los Organismos Internacionales a los que pertenece nuestro País y, por tanto, numerosos los instrumentos, Tratados y convenios, que tienen vigencia en el orden total de nuestro sistema jurídico, en virtud de lo establecido en el Artículo 133 de nuestro máximo ordenamiento.

Circunscribiéndonos siempre a nuestro sistema jurídico Mexicano, podemos afirmar, en relación con el tercer aspecto del derecho social, —como hecho que se realiza en cumplimiento de las normas expedidas por el Poder público, como hecho que revive el sentido original de la norma como vida humana objetivada; bien en forma de observancia o bien en la de su aplicación coercitiva—, podemos afirmar que en ésta dimensión es indiscutible la realidad de la nueva rama fundamental de reciente surgimiento en los términos de la clasificación del derecho.

Habiendo recorrido las características trifásicas del nuevo derecho que se adaptan a las que definen al derecho en general creo estar en aptitud de formular una definición, que es la siguiente: Es el conjunto de normas estatales positivas, en el sentido de efectivo cumplimiento, que pretenden la realización del valor axiológico de la Justicia Social.

SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS SOCIALES

Generalmente se confunde entre los conceptos Seguridad Social y Seguros Sociales, lo que es comprensible y se explica porque el primero es el género y el segundo la especie, o dicho de otra manera, el Seguro Social es una de las formas, tal vez la prin-

cial, de llegar a la consecución de la Seguridad Social. Por lo anterior se hace necesario precisar ambos conceptos para evitar incurrir en confusiones.

SEGURIDAD SOCIAL.—La Seguridad Social en una acepción teórica precisa, a partir del informe del ilustre Sir William Beveridge, se configura bajo tres principios esenciales, estos son:

I.—*Universalidad.*—En cuanto a las personas y relativo a los riesgos protegidos. Por lo que respecta a los sujetos —y en esto se diferencia a la Seguridad Social de los Seguros Sociales, en su origen destinados a la clase trabajadora— la protección prevista no se limita ya a la clase de los trabajadores asalariados, sino que, debe extenderse al conjunto de la población. La omnicomprensión se justifica por diversos argumentos; por la situación relativamente desfavorecida de determinadas categorías de trabajadores no asalariados y por la necesidad de basar el sistema sobre una solidaridad amplia, que abarque la colectividad nacional en toda su extensión.

Por lo que hace a las eventualidades, la Seguridad Social reagrupa a todas aquellas que los Seguros Sociales en forma aislada se habían propuesto proteger y, aun otras que aparecen en cuanto se da satisfacción a las más antiguas y que varían conforme a las diversas circunstancias de cada país; aunque unificados bajo dos criterios reguladores, a saber: la substitución de los medios de existencia y el derecho a la salud, que cada vez con mayor fuerza se perfila como independiente y autónomo, al que toda la población, en forma más inmediata que la garantía de los medios de existencia, debe tener acceso; sobre todo apoyada en una reorientación de la medicina "... pues ésta trata de mejorar las defensas en el terreno individual, de desarrollar las aptitudes, participando en la creación de un medio de existencia conforme con las posibilidades humanas, podemos decir que se trata de poner la medicina al servicio del hombre, considerado a la vez como individuo y como ser social".

"La medicina Social es más bien ese esfuerzo consciente y deliberado de los médicos para adaptar sus medios de conocimiento y de acción a los enormes problemas de nuestro tiempo. Es la res-

puesta unánime, de todo el cuerpo médico, a la angustia del individuo ante la enfermedad, la miseria y la inseguridad. Y más que una respuesta presente es una previsión del futuro, puesto que se basa en la prevención permanente de la inadaptación que es, por definición, esencialmente prospectiva". (21)

De ahí que en múltiples países se haya adoptado un sistema, hasta cierto punto, de segregación; pues para hacer efectivo éste derecho se ha recurrido al establecimiento de servicios nacionales de sanidad, tal es el caso de Inglaterra, los Países Bajos, Nueva Zelanda, etc.

Según el Doctor Guy Perrin (22), las realizaciones llevadas a cabo bajo la presión de éste principio de universalidad, se pueden agrupar en tres modelos principales:

a) La protección de la Seguridad Social, se extiende a todos los miembros de la colectividad, cuyos recursos son inferiores a un límite determinado.

b) Esa misma protección solo se concede al conjunto o a la mayor parte de la población activa.

c) La protección proveniente de la Seguridad Social alcanza a toda la población residente o nacional.

Este autor afirma: "El análisis de las concepciones relativas a la extensión de la Seguridad Social, combinado con el examen de las condiciones de adquisición del derecho a las prestaciones, permite distinguir tres orientaciones principales que pueden relacionarse respectivamente, de manera simbólica, al "Estado Asistencia", en que la protección se funda en un estado de necesidad comprobado; al "Estado Seguro" en el que la protección se deriva de valificaciones ligadas a los conceptos de cotizaciones y períodos de actividad profesional; y finalmente al "Estado Providencia" en el que el resultado de la sola realización de la eventualidad —ries-

(21) La Seguridad Social como Ideología y como Realidad. Dr. Guy Perrin. Revista Mexicana del Trabajo. Marzo de 1969. p. 59 y ss.

(22) La Medicina Social, base de la Seguridad Social. Dr. Henri Poulizac. Revista Mexicana del Trabajo. Junio de 1969. p. 128 y s.s.

puesta unánime, de todo el cuerpo médico, a la angustia del individuo ante la enfermedad, la miseria y la inseguridad. Y más que una respuesta presente es una previsión del futuro, puesto que se basa en la prevención permanente de la inadaptación que es, por definición, esencialmente prospectiva". (21)

De ahí que en múltiples países se haya adoptado un sistema, hasta cierto punto, de segregación; pues para hacer efectivo éste derecho se ha recurrido al establecimiento de servicios nacionales de sanidad, tal es el caso de Inglaterra, los Países Bajos, Nueva Zelandia, etc.

Según el Doctor Guy Perrin (22), las realizaciones llevadas a cabo bajo la presión de éste principio de universalidad, se pueden agrupar en tres modelos principales:

a) La protección de la Seguridad Social, se extiende a todos los miembros de la colectividad, cuyos recursos son inferiores a un límite determinado.

b) Esa misma protección solo se concede al conjunto o a la mayor parte de la población activa.

c) La protección proveniente de la Seguridad Social alcanza a toda la población residente o nacional.

Este autor afirma: "El análisis de las concepciones relativas a la extensión de la Seguridad Social, combinado con el examen de las condiciones de adquisición del derecho a las prestaciones, permite distinguir tres orientaciones principales que pueden relacionarse respectivamente, de manera simbólica, al "Estado Asistencia", en que la protección se funda en un estado de necesidad comprobado; al "Estado Seguro" en el que la protección se deriva de valificaciones ligadas a los conceptos de cotizaciones y períodos de actividad profesional; y finalmente al "Estado Providencia" en el que el resultado de la sola realización de la eventualidad —ries-

(21) La Seguridad Social como Ideología y como Realidad. Dr. Guy Perrin. Revista Mexicana del Trabajo. Marzo de 1969. p. 59 y ss.

(22) La Medicina Social, base de la Seguridad Social. Dr. Henri Poulizac. Revista Mexicana del Trabajo. Junio de 1969. p. 128 y ss.

go profesional o social— vale como presunción de necesidad, independientemente de cualquier otra consideración”.

Por otra parte, en el campo del Derecho Social Internacional, producto de los Organismos Internacionales; la Conferencia Internacional del Trabajo, ha contribuido a la conformación de la teoría de la Seguridad Social, al reagrupar en criterios globales y simples los riesgos susceptibles de protección que, al mismo tiempo, son adaptables a los diversos grados de desarrollo técnico, económico, político y social de los países más disímolos; dichos criterios generales se encuentran establecidos en las Recomendaciones números 67 y 69 que agrupan en un conjunto coherente las eventualidades que amenazan a la salud o bien las que ameritan la garantía de los medios de existencia.

“Así concebida la Seguridad Social —desde el punto de vista del principio de universalidad— aparece como el sustituto o el complemento social de los ingresos del trabajo que la Sociedad se compromete a asegurar en todas las eventualidades de naturaleza” y podría agregarse: así como a garantizar la atención sanitaria como un derecho de la Sociedad”. (23)

II.—Principio de Unidad.—Puede ser referido a la concepción de la protección, uniformidad del nivel de protección, y, a la forma de organización del aparato administrativo encargado de hacer efectivas las prestaciones con que se materializa la protección.

Si bien fue uno de los principios básicos, según la concepción de Lord Beveridge, gradualmente ha ido tomando auge la posición opuesta, es decir que ya no se ve como conveniente la uniformidad absoluta del nivel de protección, que se traduce en la igualdad del monto de las prestaciones en dinero y en especie, es obvio que las prestaciones en servicios deben ser las mismas para todos, y en consecuencia se han inclinado las opiniones en favor de una cuantía proporcional a los ingresos anteriores que a su vez determinarán el monto de sus aportaciones al sistema; otro medio de establecer esta forma proporcional es el establecimiento de regímenes complementarios, a ese mínimo y general monto de las prestaciones,

(23) La Seguridad Social como Ideología y como Realidad. p. 60 y ss.

relacionadas con los ingresos anteriores y al tiempo de cotización. Esta forma se considera adecuada para asegurar una adaptación relativa de los ingresos de substitución, atendidos por la Seguridad Social, a las necesidades de los derechohabientes.

Referido al marco de administración, el principio de unidad tiende a que un solo organismo administre todas y cada una de las ramas de los seguros sociales y, en todo caso haya una coordinación entre los diversos medios de realización de la Seguridad Social desde los Seguros Sociales, hasta la asistencia pública y aún la asistencia privada, comprendiendo las mutualidades y otros medios de previsión colectiva de carácter oneroso.

Principio de integración.—Este tercer principio que en el curso de la evolución doctrinaria, configura la institución de la Seguridad Social, al igual que los mencionados en primer lugar, se puede estudiar desde dos diversos aspectos; el primero relativo a la extensión en la participación financiera del sistema; y la participación, la concurrencia, de los interesados en la formación de órganos de administración y de consulta, el segundo.

En el primero de estos aspectos mencionados, es posible afirmar que la extensión de la Seguridad Social a nuevas categorías de personas protegidas y la presión de las crecientes necesidades financieras, que de ella se derivan, han determinado una diversificación notable de las fuentes de financiación utilizadas, que en la actualidad se puede caracterizar por la intervención creciente de los ingresos presupuestarios del Estado. Así por ejemplo cuando se produce el reconocimiento legal de un derecho social autónomo, del Derecho a la salud, y en virtud de ello se establecen los servicios nacionales de sanidad. En referencia directa a la integración se puede afirmar que paralelamente se produce una mayor responsabilidad y solidaridad de los que colaboran con el fondo económico, y en toda caso de la colectividad en su totalidad, simultáneamente con una redistribución del ingreso, que significa en términos económicos una especie de integración o nivelación del mínimo de condiciones dignas para la existencia.

No se puede decir que exista una orientación uniforme y definida en el sistema que adoptan los países más disímolos en sus

condiciones de adelanto técnico, político, económico y social; pero sí que obedecen a una norma de prudencia y de equilibrio, de acuerdo con el modelo originario de participación tripartita en el fondo económico de la mayor parte de las eventualidades cubiertas, y excepcionalmente —como en el Seguro Social Mexicano, en que los accidentes y enfermedades profesionales, gravita en su financiación, exclusivamente sobre la clase de los empleadores— con la contribución directa de uno solo de los sectores.

La integración, por la composición, también tripartita, de los órganos de consulta y cooperación y, actualmente, aún los de administración, se realiza tomando en cuenta la forma de distribución de las cargas de financiación; puesto que se basa en un común interés en la forma de administración y destino de las aportaciones. Lo anterior significa un nuevo estilo en la composición de órganos de autoridad, es un régimen sui generis, que trae como consecuencia una integración de tipo político que, por lo demás, es una de las características del Derecho Social en general. Para corroborar la afirmación hecha considero necesario citar algunos ejemplos que se dan en las distintas subramas del Derecho Social: En el Derecho Laboral muchos órganos, principalmente los jurisdiccionales y Comisiones, dentro y fuera de las empresas; se integran con representantes de los trabajadores, de los patrones y del Estado. En el Derecho Agrario, las autoridades de los ejidos, Comisariado Ejidal, Comisión de Vigilancia, etc. se integran exclusivamente con elementos pertenecientes al núcleo de población ejidal.

La exposición de Motivos que acompañó la iniciativa de Ley del Seguro Social en 1942, presentada por el Poder Ejecutivo, en relación con el tema que trato, dice a la letra: "Si desde el punto de vista del interés particular del obrero es legítima la implantación de un sistema como el Seguro Social, que está destinado a proteger la economía familiar, también desde el más amplio punto de vista de los intereses de la Sociedad, tal medida halla una plena justificación, porque con la misma se tiende a evitar que la miseria y la angustia azoten a grandes sectores de la población nacional".

Y más adelante agrega:

“...Además como en la conservación de las energías productivas no solo va de por medio el derecho del asalariado, sino también el beneficio de los empresarios y el interés todo de la colectividad, compete al Estado encauzar al Seguro Social como un Servicio Público...”.

“La base Económica del Sistema del Seguro Social se constituye por las aportaciones que, con el carácter de cuotas hacen los trabajadores y los patrones, y la contribución del Estado. Excepto a lo que se refiere al seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales...”.

Ya dentro de las disposiciones de la Ley del Seguro Social encontramos las siguientes, referidas al principio de integración, tanto en el aspecto económico, como en el administrativo:

Aspecto Económico.—“Art. 62.—Los recursos necesarios para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, así como para la constitución del fondo de reserva, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones y los obreros y de la contribución que corresponda al Estado”.

“Art. 93.—Los recursos necesario para cubrir las prestaciones y los gastos administrativos del Seguro de Invalidez, de Vejez, de Cesantía y de muerte, así como para la constitución de las reservas técnicas, se obtendrán de las cuotas que están obligados a cubrir los patrones y los obreros y de la contribución que corresponda al Estado”.

Con un fundamento distinto, que ya hemos esbozado con antelación, en cuanto a la responsabilidad directa de las empresas en el acaecimiento de los riesgos de enfermedad y accidente, la Ley del Seguro Social que nos rige, establece en su Art. 42.—“Las prestaciones del seguro de riesgos profesionales, inclusive lo capitales constitutivos de las rentas liquidadas a fin del año y los gastos administrativos, *serán cubiertas íntegramente por las cuotas de los patrones*”.

Citaré ahora algunas disposiciones que actualizan el principio de integración referido a la concurrencia de los sectores interesados

en la integración de los órganos de administración del régimen del Seguro Social Mexicano.

El Art. 109 de la Ley de la materia enumera cuales son los órganos del Instituto Mexicano del Seguro Social, y son: La Asamblea General, El consejo Técnico, La Comisión de Vigilancia y el Director General.

Respecto de su composición enuncio las siguientes disposiciones:

ART. 110.—La autoridad suprema del Instituto será la Asamblea General, que estará integrada por treinta miembros, designados: diez por el Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones patronales y diez por las organizaciones de Trabajadores.

ART. 112.—El Consejo Técnico será el representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado ante la misma Asamblea, con sus respectivos suplentes...

Artículo 113.—La Asamblea General designará a la Comisión de Vigilancia, que estará compuesta por seis miembros. Para formar esta comisión cada uno de los sectores representativos de patronos y trabajadores, que constituyen la Asamblea, propondrán dos miembros propietarios y dos suplentes, y los representantes del Estado dos propietarios y dos suplentes, los cuales durarán en sus cargos seis años y podrán ser reelectos.

Después del anterior, breve, análisis de la evolución moderna del concepto de Seguridad Social, conforme a sus tres principios cardinales; es conveniente citar algunas definiciones de diversos autores e instituciones, estudiosos del concepto que nos ocupa, para percatarnos de las orientaciones actuales y posteriormente aportar un intento propio de definición.

Gabriel Bonilla Marín, en su obra "Teoría del Seguro Social" página 26, conceptua a la seguridad social con base en la convergencia del seguro social y la asistencia "...abarca en forma de coor-

linación e integración los sistemas de asistencia social y seguro social”.

En la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social se determina el siguiente significado del concepto que se estudia “Una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos; por la que cada país debe crear mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y filosófico de sus generaciones activas, preparar el camino a las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva”. Se le atribuye una omnicomprensión absoluta y la hace vaga y obscura, por su ilimitación.

La definición del concepto de seguridad social que aporta la Declaración Universal de los Derechos del Hombre del 10 de Diciembre del año de 1948, es la siguiente: “Toda persona tiene derecho a la seguridad en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, y otros casos de pérdida de medios de subsistencia, por circunstancias independientes a su voluntad”. Establece, en forma de declaración romántica un Derecho Universal.

Los coautores norteamericanos, Abraham Epstein y Arthur J. Altmeyer, han concebido a la Seguridad Social, conceptualmente, en los términos siguientes “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”. (24)

No se define desde un punto de vista jurídico, sino desde uno puramente subjetivo.

El Ingeniero Miguel García Cruz, sintetizando los elementos utilizados, en escencia, por otros autores para definir la seguridad social, nos proporciona la siguiente definición descriptiva de nuestro concepto: “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 la población una vida mejor, con in-

(24) Citado por Miguel García Cruz. “La Seguridad Social”. p. 14.

gresos o 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, se 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". (25)

Aún después de citar los caracteres esenciales de la Seguridad Social, su evolución, y de citar algunas de las definiciones que de ella se han concebido; resulta en extremo difícil intentar una fórmula omnicomprendensiva pero que al mismo tiempo sea delimitativa de su campo de funcionamiento y operatividad, tanto desde un punto de vista teórico, como práctico; hecha la prevención anterior, en mi opinión, una definición aceptable del concepto que se analiza es la siguiente:

"La seguridad Social es una Garantía Social basada en la dignidad universal humana y en su expresión que es la solidaridad; que persigue el otorgamiento de un ingreso social de compensación para sustituir o complementar los medios de existencia y proporcionar a través de la medicina social los recursos de prevención, tratamiento y readaptación tendientes a lograr el equilibrio entre el hombre y su medio, que es la salud".

SEGUROS SOCIALES.—Sus características esenciales.

I.—Es un instrumento o medio que cumple parcialmente los fines de la Seguridad Social; por que además del Seguro Social, existe la Asistencia Pública, la asistencia privada, organizaciones mutualista y otros organismos suplementarios; en México podemos citar los siguientes: Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Nacional de la Vivienda, Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, etc.

Desde luego debe buscarse la coordinación entre todos los organismos que pretendan la consecución de la Garantía Social

(25) Op. cit. p. 14.

de que tratamos, hasta constituir de manera real y efectiva un sistema congruente y orgánico.

II.—Es, como afirma nuestra Ley del Seguro Social vigente, un Servicio Público Nacional, concepto para cuya comprensión es pertinente adoptar la definición que, de servicio público, nos ofrece el maestro Gabino Fraga en su Libro de Derecho Administrativo: “Es una actividad encaminada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad”. En cuanto al término “Nacional” será examinado con posterioridad, por considerar que es posible relacionarlo con la extensión del régimen, que constituye el tema central del presente trabajo.

III.—Es de carácter *Obligatorio*, La legislación que establece un régimen de seguros sociales, desde Bismarck y en todos los países, es de carácter obligatorio por varias razones principales como lo son: El bajo grado de preparación cultural de los sujetos de tutela, que conforman uno de los sectores destinatarios de las leyes en que se actualiza ésta rama del derecho social, que harían inoperante un sistema de seguro social potestativo; además, las responsabilidades y obligaciones que son impuestas al sector patronal serían fácilmente evadibles si la mencionada legislación no contara con el carácter de irrenunciable.

IV.—Su Fundamento técnico es el matemático actuarial y estadístico. La Ley de Probabilidades, es útil de manera insustituible para determinar la proporcionalidad o incidencia del acontecer de riesgos en un grupo social, determinado espacial y temporalmente conforme al grado de desarrollo técnico, económico, social y cultural; lo que va a servir al efecto de fijar el monto de los medios financieros necesarios para el otorgamiento de las prestaciones a que el régimen se encuentre obligado. Es decir, utiliza la técnica del seguro privado, pero se diferencia de éste en la circunstancia de no perseguir fines lucrativos, sino, como ya quedó asentado, prestar un servicio público.

V.—Se establece una relación jurídica bilateral entre la institución encargada del servicio público y los derechohabientes.

Pudiera decirse que constituye otro aspecto de la obligatoriedad de la ley instituyente del sistema, en éste caso la destinataria estaría constituida por la organización a la que se encomienda el servicio público del Seguro Social, que está obligada al otorgamiento de las prestaciones que la misma ley establece a quienes cumplan con los requisitos y condiciones que procedan. En esto se distingue el Seguro Social de otro instrumento de la Seguridad Social, que es la Asistencia Pública, que cuando otorga algún auxilio lo hace en forma graciosa sin estar expresamente obligada; por tanto, en el primer caso los órganos jurisdiccionales estatales podrán ordenar a la institución aseguradora el otorgamiento de las prestaciones que el asegurado o sus beneficiarios, reclamen conforme a la ley. Las prestaciones o beneficios son predeterminados legalmente e invariables para quienes se encuentren en situación similar, lo que hace al seguro social diferenciarse de otra institución encaminada a luchar contra la inseguridad social, esto es, de las organizaciones mutualistas que prestan auxilios limitados, inferiores y variables en su cuantía.

VI.—Solo protege, el Seguro Social, a quienes tienen Capacidad económica contributiva. Toda vez que una de las fuentes de financiación del sistema se constituye con las cuotas de los obreros; el grado de extensión de un régimen de seguro social se encuentra determinado por el desarrollo tanto general, como regional, del país cuyo régimen de seguro social se analice; en relación a este aspecto la Ley del Seguro Social en su Exposición de Motivos ilustra “En cambio, el Seguro Social limita la protección del capital humano a los seres más débiles económicamente quienes como trabajadores, contribuyen directamente a la prosperidad del país, y esta protección se hace en forma proporcional al servicio creador prestado por ellos, o sea en relación con el monto de su salario, su antigüedad, etc.”.

“Por lo tanto la Institución del Seguro Social fomenta el bienestar económico y garantiza la protección al trabajador y a su familia, para contribuir a la estabilidad de las energías humanas a que aspira la moderna democracia industrial”.

Ya hemos afirmado, en líneas anteriores, que el Seguro So-

cial es un medio de combatir la inseguridad social, o en términos afirmativos, procurar la consecución de la Seguridad Social; pero que, de ninguna manera se puede identificar con ésta.

En lo que hace a nuestro régimen de seguros sociales, afirmo que está configurado conforme al modelo clásico de esta institución y en forma incipiente tiende a la conformación de la Seguridad Social; para externar ésta opinión tengo en cuenta que no se cumplen los principios de universalidad y unidad, en cuanto a coordinación de los diversos medios, ya he dicho que no solo existe el seguro social, de procurar la cobertura de eventualidades sociales; la universalidad, por otra parte, también ha seguido el esquema clásico al hacer sujetos de aseguramiento en forma casi exclusiva a la clase económico-social de los trabajadores asalariados, aún en lo que hace a la impartición de la medicina social; ambos temas formarán, en cuanto a su extensión, la parte principal de esta Tesis y serán tratados en el Capítulo siguiente, pero como mera demostración de la tendencia a la Seguridad Social hago mención al criterio del actual Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, Dr. Ignacio Morones Prieto, referido a la Medicina de la Seguridad Social:

“Es por eso que después de un análisis a fondo de la evolución de la Seguridad Social, hemos propuesto, con la aceptación unánime de los organismos Internacionales, que la extensión de los servicios médicos a las áreas rurales se haga en el futuro con el criterio de UNIVERSO ABIERTO, lo que quiere decir, que tomaremos como objeto de nuestra acción toda una comunidad, es más, como muchos de ustedes han de saberlo ya, intentamos suprimir en esas regiones el asegurameinto individual a fin de que nuestros servicios médicos y sociales actuen desde un principio en términos de salud, protegiendo al grupo humano como un todo y prestando la atención que necesite cada individuo en lo particular, sin necesidad de que aparezca en un registro y ni siquiera que resida en ese lugar. Este sistema hará de nuestra medicina social una verdadera medicina de la salud”. (26)

(26) Conferencia del Dr. Ignacio Morones Prieto. Dictada el día 27 de Junio de 1969. Publ. Periódico “El Día”.

Como puede observarse la pretendida universalidad se limita a la extensión de la cobertura a uno de los riesgos que es la enfermedad en el sentido de prevenir su incidencia, lo que viene a confirmar que la evolución de la Seguridad Social se inclina por un desmembramiento del Capítulo de la medicina socializada; explicada teóricamente por el tratadista Belga, Guy Perrin, cuando afirma: "En efecto, el reconocimiento del derecho a la salud como derecho social específico favorece la institución de un servicio público, encargado de la realización efectiva de ese derecho; mientras que el crecimiento derivado de la generalización de la protección y del progreso de las técnicas de la asistencia incita a racionalizar la organización de ese servicio en interés general".

Esas presiones diversas, pero convergentes, han provocado en algunos países el estallido del régimen clásico de seguro de enfermedad, escindido entre un servicio público de sanidad a disposición de toda la población, y un sistema de prestaciones en dinero por enfermedad, ligado a la rama de prestaciones conexas con la finalidad de garantizar los medios de existencia, en beneficio de las categorías incluidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social. Ejemplo de este tipo de organizaciones son los siguientes países: Bulgaria, Nueva Zelanda, Reino Unido, Checoslovaquia y la U.R.S.S." (27)

Parto, pues, de la premisa de que la Seguridad Social que existe en México en forma de Seguro Social se encuentra condicionada por lo que hace a la pertenencia al sistema a cierta capacidad económica en diversos grados; en primer lugar del país mismo, su incipiente desarrollo económico determina que se acrecienten las necesidades de un sector más numeroso de la población y en forma simultánea o concomitante los recursos de los sistemas de proveer Seguridad Social se encuentren muy limitados; en segundo lugar encontramos que el desarrollo de las diversas regiones geográficas del país es desarticulado, determinado por la diferencia de recursos naturales, la concentración demográfica anárquica, el explosivo crecimiento de la población, etc., desde un ángulo individual, por

(27) Dr. Guy Perrin. La Seguridad Social como Ideología y como Realidad. Revista Mexicana del Trabajo. Marzo de 1969. p. 71.

funcionar el Instituto Mexicano del Seguro Social, y en general los seguros sociales con la técnica actuarial de los seguros mercantiles, es necesario que la población asegurable cuente con medios de allegarse recursos económicos, de los cuales, en forma imperativa se tomará una parte proporcional, que va a constituir una de las fuentes de financiamiento del seguro social. Todos estos factores determinan que en nuestro país no exista un verdadero régimen de Seguridad Social.

El Licenciado Gustavo Arce Cano, en su libro "Los Seguros Sociales en México" caracteriza al Seguro Social por los siguientes elementos:

A) "Los asegurados deben pertenecer a la clase económicamente débil, aunque no vivan de un salario. A últimas fechas se observan interesantes ampliaciones del área en que se desenvuelve el seguro social, la pequeña burguesía, el artesanado, los cooperativados comienzan a sentir la acción protectora del sistema. Pero el hecho innegable de esta extensión no es suficiente para negar su carácter preferente de legislación obrera al Seguro Social".

Con los conceptos transcritos Arce Cano da una importancia relevante a la función de redistribución económica, que el Seguro Social lleva a efecto.

B) "Los asegurados y personas ajenas a ellos cubren las primas que forman el fondo común, del cual se han de pagar las pensiones y subsidios. Las personas ajenas son los patrones y el Estado".

Se hace alusión a la composición tripartita del origen del fondo financiero.

C) "El Seguro Social es una institución creada para fines de política social, para prestar un servicio público, no persigue fines lucrativos".

D) "Los asegurados o beneficiarios tienen derecho a los subsidios, es decir, pueden reclamar y exigir las pensiones, pues éstas no son otorgadas graciosamente".

Este es el elemento que distingue, en la evolución de la Se-

guridad Social, a la asistencia pública de los sistemas de seguro social; si bien, en su regulación jurídica, ambas pertenecen al Derecho de la Seguridad Social.

E) "Es una institución de derecho administrativo del trabajo".

Disentimos en forma radical de la opinión del Licenciado Arce Cano porque si, en su origen, por la nebulosidad propia de una doctrina que se inicia, era aceptable; no sucede lo mismo en la actualidad en que los vínculos de los Seguros Sociales se han establecido de una manera bastante convincente con la nueva rama fundamental del derecho que es el Derecho Social y con una de sus ramas principales que resulta serlo el derecho de la Seguridad Social. Esto se confirma analizando cuales son los fines inmediatos que los Seguros Sociales persiguen, siendo estos:

- 1.—Proporcionar o complementar a los asegurados, los medios de existencia cuando faltan en forma total o parcial.
- 2.—Hacer efectivo el Derecho a la Salud reconocido, doctrinalmente en forma universal, y en el ámbito de los seguros sociales, solo a los que cumplen las condiciones para participar del sistema.

Textualmente la Exposición de Motivos original de nuestra Ley del Seguro Social, afirma; "Desde una perspectiva amplia y certera no se puede considerar al salario solo como el precio del trabajo, sino como un hecho social, como el único ingreso del trabajador y la fuente exclusiva para la satisfacción de sus necesidades, y no puede desdeñarse la imperativa exigencia humana y justa de que este ingreso único tenga la amplitud suficiente para que el trabajador pueda obtener todo aquello que le es indispensable".

Siguiendo al autor Arce Cano observamos que define al Seguro Social de la siguiente manera: "Es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda, obligada, mediante una cuota o prima que pagan los trabajadores los patronos y el Estado, o solo alguno de estos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social".

En nuestra concepción general —de que el Derecho Social constituye una nueva rama fundamental del derecho, que se integra con subcapítulos tales como el Derecho Agrario, el Derecho Laboral, el de la Seguridad Social, etc. Que la Seguridad Social es, desde un punto de vista filosófico, un ideal fundado sobre la base de la dignidad humana que es susceptible de realizarse por diversos medios, a condición de que exista una coordinación generadora de eficiencia y ahorro de recursos, configurándose solo entonces un régimen de Seguridad Social—. Desde ese punto de vista, decíamos, el Seguro Social existente en nuestro país, no se ajusta aún a la concepción teórica de la Seguridad Social.

Por todo lo antes expuesto desechamos la idea de que el seguro social sea un instrumento del Derecho Obrero, que preconiza el Licenciado Gustavo Arce Cano y lo sustituimos por la siguiente expresión que traduce un intento de definición: "Es Seguro Social en un instrumento, una institución, de la Seguridad Social que tiene como objeto la capitalización colectiva de cuotas aportadas por los patrones, los asegurados y las contribuciones estatales, o por solo alguno de esos sectores; para que la institución encargada del Servicio Público, éste en posibilidad de proporcionar a los asegurados o beneficiarios las prestaciones en especie, servicios o dinero; cuando se actualiza alguno de los riesgos sociales, conforme a la ley".

CAPITULO III

SECTORES AMPARADOS Y SECTORES AL MARGEN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- 1.—Seguridad Social.
- 2.—Instituciones que tienen por objeto la realización de la seguridad social en México y sectores sociales que amparan.
 - 2/1.—Instituto del Seguro Social.
 - 2/2.—Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado.
 - 2/3.—Dirección General de Seguridad Social Militar.
 - 2/4.—Dirección de Seguridad Social de la Armada.
- 3.—Porcentaje de la Población Mexicana al Margen de la Seguridad social.
- 4.—Procedimiento expansivo del Régimen Obligatorio del Seguro Social. Categorías exceptuadas temporalmente y el género de los trabajadores independientes urbanos.
- 5.—Pequeños patronos.

1.—SEGURIDAD SOCIAL.

En un sentido estricto y para los fines de la presente tesis, deberemos entender como seguridad social tan solo a la que se establece y funciona en virtud de leyes que ostentan el carácter de obli- toriedad, para sus destinatarios, en leyes que estableciendo dere- chos impiden su renuncia por parte de los sujetos activos; aquella en que el sujeto activo de un derecho tenga expedita la vía juris- diccional, para, en caso necesario, ocurrir en demanda de presta- ciones que le correspondan. En contraposición deberá existir un obligado a proporcionar las prestaciones reclamadas, es decir, un sujeto pasivo. De este modo caracterizamos el concepto de seguri- dad social desde un punto de vista de la estructura de la relación jurídica que la Ley establece entre la institución encargada de un servicio público y los sujetos a quienes se va a proporcionar ese servicio. Ambas partes podrán ostentar el doble carácter de sujeto pasivo y de sujeto activo, simultánea o sucesivamente.

Desde otra perspectiva y para nuestro objeto, delimitaremos el término seguridad social por su fundamentación técnica que es la matemática actuarial y la estadística; por tanto solo las ins- tituciones que operan con esta base y en virtud de ello están en aptitud de predeterminedar el monto de las prestaciones que en el futuro estarán obligadas a otorgar y de calcular con antelación la obtención de los recursos financieros para su cubrimiento, serán consideradas en el presente estudio.

“En el año de 1955, se publicó el resultado de una encuesta que realizó la Organización Internacional del Trabajo, en el mes de Marzo de 1952, en tal estudio se llegó a la conclusión de que

más que fijar un concepto de seguridad social, en la cual difícilmente podrían encuadrarse las diversas situaciones que presenten los países, era conveniente partir del principio de que existe un régimen de seguridad social cuando se cumplen las tres condiciones siguientes". (1)

"Primero.—Que el sistema o servicio tenga por objeto proporcionar asistencia médica, curativa o preventiva, o bien garantizar los medios de subsistencia en caso de pérdida involuntaria de las ganancias o de una parte importante de estas, o también proporcionar un ingreso suplementario a las personas que tengan cargas familiares".

Este sería para mi una tercera forma de caracterización del concepto de seguridad social, en la cual se tomaría en cuenta la finalidad.

"Segundo.—Que el sistema o servicio esté instituido por un acto legislativo que atribuya derechos individuales determinados, o bien imponga obligaciones definidas a un organismo público paraestatal o autónomo".

"Tercero.—Que el sistema o servicio sea administrado por un organismo público, semipúblico o autónomo; sin embargo es admisible una excepción en el caso de regímenes de indemnización por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales".

Esta tercera condición producto del estudio que se comenta, ha sido superada ampliamente en la Ley del Seguro Social, toda vez que en su Artículo 65, faculta discrecionalmente al Instituto para pedir al Ejecutivo Federal que otorgue concesiones para el fin de que las prestaciones en servicios puedan ser satisfechas por particulares concesionarios. Directamente el Instituto Mexicano del Seguro Social puede celebrar contratos, con particulares que tuvieran establecidos servicios médicos, para el mismo fin; y si se tratara de patrones con obligaciones para el Instituto, se convenirá en forma proporcional a la naturaleza y cuantía de los servicios, la reversión de una parte de las cuotas.

(1) La Seguridad Social. O. I. T. 1959. Biblioteca Centro Médico Nal. H. D. 7091.03.

La inconveniencia de formular una definición con pretensiones de universalidad del concepto sometido a estudio, fue también formulado en el Informe V, preparado por la Oficina Internacional del Trabajo como ponencia en la Novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo que se reunió en la Ciudad de Ginebra en Abril de 1957, en los términos siguientes: "Los conceptos nacionales respecto a los elementos que comprende la seguridad social se hallan condicionados por las amplias diferencias en materia de estructura institucional, así como por los diferentes patrones de evolución de los programas sociales en los diversos países".

Habiendo circunscrito el concepto de seguridad social para los fines de esta tesis, es necesario hacer lo mismo con el otro concepto que se menciona en el título de la misma y que es el que encabeza el presente capítulo; así como plantear el desarrollo de esta última parte.

Sector Social, es un concepto que debe individualizarse por diversas circunstancias ya que, y esto se observa en la realidad, en convergencia o en forma aislada, determinan que la seguridad social funcione y se haga extensiva respecto de ciertos grupos humanos, dentro de la población de un determinado país, en el caso concreto la de México; por tanto es dable entender como sector social: "Un grupo de hombres que se diferencia de otros, en el seno de la sociedad, por una singular posición económica, jurídica y ocupacional por la que, o en la cual, todos y cada uno de sus integrantes obtienen los medios necesarios a su subsistencia y a la de los que de ellos dependen, su familia".

Para dejar bien esclarecida esta cuestión debe relacionarse lo que aquí se expresa con lo afirmado, respecto de la Seguridad Social y del derecho que la rige y traduce a la realidad social y que forma parte importante de la rama fundamental del Derecho Social, en el capítulo anterior.

Es necesario el análisis de los ordenamientos que en el Sistema de Derecho Positivo Mexicano reglamentan la prestación del servicio público de la Seguridad Social, para percatarnos de los sectores sociales que se encuentran amparados por las institucio-

nes creadas por esos mismos ordenamientos, cómo son caracterizados y consignar los datos estadísticos relativos.

2.—INSTITUCIONES QUE TIENEN POR OBJETO LA REALIZACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO. SECTORES QUE AMPARAN.

2/1.—INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Es oportuno analizar el ámbito territorial de vigencia de la Ley del Seguro Social en función de lo que dispone su Artículo 1o., que a la letra dice "El Seguro Social constituye un servicio público nacional, que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta ley y sus reglamentos".

Toda vez que con anterioridad se ha definido el concepto de servicio público, solo nos interesa, en este momento, esclarecer el significado y alcance del término "nacional" que adjetiva el concepto precitado. Este vocablo, aún circunscrito al campo del derecho positivo mexicano, posee dos diversas connotaciones, a saber:

- a) En un sentido geográfico-legal, referido a la institución que califique, significará que ésta es de observancia, o debe funcionar en la totalidad del elemento territorial del Estado Mexicano.
- b) En una acepción referente a la intervención del Gobierno Federal en la constitución y en el funcionamiento de una institución o un organismo, el término "nacional", nos dará a entender que tales entes jurídicos se habrán constituido y funcionarán, con la intervención, en los órganos de dirección, del Poder Ejecutivo Federal.

En la acepción señalada en segundo término, es evidente que el vocablo que se examina es aplicable al organismo descentralizado que se denomina Instituto Mexicano del Seguro Social, toda vez que tanto en su creación como en su funcionamiento han tenido y tienen intervención los Poderes Federales, lo que queda de manifiesto con leer el Capítulo VII de la Ley relativa, que

trata de la constitución y facultades de los órganos de dirección y administración del propio Instituto.

Es, sin embargo, de mayor importancia para nuestros fines, dejar bien sentado que la primera acepción, mencionada líneas arriba, es aplicable al Servicio Público de que está encargado el Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir el de la seguridad social; lo que significará que la ley preve que debe ser prestado en la totalidad del ámbito territorial nacional. Sin embargo y en consideración a diversos factores, tanto limitativos de los recursos financieros y dificultades de carácter práctico, como de carácter general económico de nuestro país, desde su expedición la Ley del Seguro Social partió del supuesto de la conveniencia de una implantación escalonada, gradual y paulatina en las más diversas circunscripciones de carácter geográfico, poblacional y económico. Para ésto en su artículo 2o. transitorio estableció lo siguiente "El Poder Ejecutivo determinará, a propuesta del Instituto, las fechas de implantación de los diversos ramos del Seguro Social y las circunscripciones territoriales en que se aplicará, tomando en consideración el desarrollo industrial, la situación geográfica, la densidad de población asegurable y la posibilidad de establecer los servicios correspondientes. Igualmente fijará las fechas y modalidades conforme a las cuales se realizará la primera inscripción general de empresas y trabajadores, una vez que sean hechas las determinaciones mencionadas".

A manera de ejemplo y para dejar constancia de esta extensión gradual, cronológica y territorial, mencionaré algunos decretos de implantación, su fecha de expedición y áreas territoriales de vigencia:

- 1.—DECRETO que implanta en el Distrito Federal los seguros obligatorios de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, no profesionales y otros que en él se indican. Mayo 15 de 1943.
- 2.—DECRETO que implanta los seguros en Puebla, Pue., en los términos establecidos por la Ley de Seguro Social. Feb. 21 de 1945.

- 3.—DECRETO que implanta el Seguro Social en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y el Salto, Jal. Diario Oficial del 25 de Marzo de 1946.
- 4.—DECRETO por el cual se dispone que, a partir del 1o. de Mayo de 1948, queden establecidos conforme a la Ley del Seguro Social, los seguros obligatorios que la misma especifica, en los municipios de Cuautitlán, Villa Nicolás Romero, Naucalpan y Tlalnepantla del Estado de México., D. O. de 26 de Abril de 1948.
- 5.—DECRETO que dispone que, a partir del 1o. de Marzo de 1951, se extienda el régimen de seguridad social a todo el territorio del Estado de México, en los términos establecidos por la Ley. Diario Oficial de 1o. de Marzo de 1951.
- 6.—DECRETO que implanta el régimen del Seguro Social obligatorio en los Estados de Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas y en los territorios de Baja California y Quintana Roo. Diario Oficial de 29 de julio de 1958”.

Para ser más concretos y tomando como punto de partida, para el examen de la extensión geográfica, en cuanto a su evolución, del régimen del seguro social la unidad política y administrativa del sistema de gobierno mexicano que es el Municipio Libre, consignó los datos estadísticos siguientes, por períodos convencionales de cuatro años.

AÑO	No. de Municipios en que opera el Seguro Social al 31 de Dic. de cada año	Ampliaciones
1944	13	13
1948	35	22
1952	49	14
1956	104	55
1960	185	81
1964	466	281
1968	485	14
TOTALES al 31 de Dic. de 1968.	485	485

El total de municipios en que opera el Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentran distribuidos, por Entidades Federativas, de la siguiente manera:

ENTIDADES	No. de Municipios en cada entidad.	No. de Municipios en que opera el Seguro Social.
Aguascalientes.	9	3
B. California.	4	4
B. Calif. (Terr.)	7	1
Campeche	8	3
Coahuila.	38	22
Colima.	10	6
Chiapas.	111	17
Chihuahua.	67	14
Distrito Federal.	13	13
Durango.	38	14
Guanajuato.	46	19
Guerrero.	75	5
Hidalgo.	82	6
Jalisco.	124	34
México.	120	23
Michoacán.	111	24
Morelos.	32	21
Nayarit.	19	4
Nuevo León.	52	19
Oaxaca.	570	21
Puebla.	217	26
Querétaro.	18	4
Q. Roo. (Terr.)	4	1
Sn. Luis Potosí.	55	13
Sinaloa.	17	9
Sonora.	69	17
Tabasco.	17	5
Tamaulipas.	42	22
Tlaxcala.	44	9
Veracruz.	202	87
Yucatán.	106	8
Zacatecas.	56	11
TOTALES.	2383	485

Como se deduce, realizando una simple operación aritmética, el número de municipios del total existente en el país en que no opera el régimen del Seguro Social es de 1798. Es decir, apenas el 20.35% del número de Municipios en el País, queda cubierto por el I.M.S.S.

La paulatina extensión territorial que se ha transcrito en datos numéricos, se realizó con fundamento, en el ya mencionado artículo segundo transitorio de la Ley expedida en el año de 1943, que en virtud de las reformas de 1956 se incorporó al texto del artículo 6o. de la propia Ley en forma definitiva, prácticamente en los mismos términos de su redacción original.

Paso ahora a examinar los sectores que comprende, para su protección, la Ley del Seguro Social, para lo cual es necesario estudiar paralelamente, a través de sus diversas reformas y adiciones, los tres de sus preceptos que son fundamentales en éste aspecto; tales disposiciones son el artículo 3o., que pasó a ser el cuarto, el artículo 6o. y el 8o. Finalmente intentaré elaborar un cuadro clasificatorio de las categorías amparadas, basado en su definición legal, exponiendo, en cada caso, el número de asegurados que existe actualmente, juntamente con sus beneficiarios, lo que constituirá la población a la que se proporciona el servicio público de la seguridad social, por el organismo que nos ocupa.

Ley de 1943, enero 25.

Artículo 3o. Es obligatorio asegurar:

- I.—A los trabajadores que presten a otra persona un servicio en virtud de un contrato de trabajo, ya sea en empresas privadas, estatales, de administración obrera o mixta;
- II.—A los miembros de sociedades cooperativas de producción y
- III.—A los que presten sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje.

Como se observa, delimita perfectamente tres categorías de sujetos de aseguramiento obligatorio: Los prestadores de servi-

cios a través de un contrato de trabajo, independientemente de la calidad jurídica del patrón; los miembros de sociedades cooperativas de producción y los aprendices. Sin embargo el artículo anterior debe interpretarse en relación con el Artículo sexto que establece:

Artículo 6o. El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto, determinará las modalidades y la fecha en que se organice el Seguro Social de los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales. Estas categorías de trabajadores se determinarán conforme a lo prevenido por las leyes respectivas.

Lo que significa que después de que el legislador, en el artículo tercero, establece las especies de trabajadores respecto de las cuales debe funcionar el régimen del Seguro Social obligatorio—previo cumplimiento de los actos condicionantes fijados en el artículo segundo transitorio— en el sexto literalmente transcrito se prevé la ampliación de su radio de acción en cuanto a los sectores de la clase trabajadora que son ennumerados limitativamente.

En su redacción original el artículo octavo estableció:

Artículo 8o. Las empresas de administración obrera y las sociedades cooperativas de producción se consideran como patronos para los efectos de esta Ley.

Se limita a otorgar el carácter de patronos a aquellas personas jurídicas que expresa, sin embargo, es interesante el concepto que se vierte en la Exposición de Motivos, en cuanto a justificar como sujetos de aseguramiento a los miembros de ese tipo de sociedades; “quedan incluidos los miembros de sociedades cooperativas de producción, porque aunque no tienen las características jurídicas de los obreros asalariados, si pertenecen al mismo sector de los económicamente activos, y, agrupados como están en unidades de trabajo establecidas para el aprovechamiento de una fuente de producción o para la transformación de materias primas en determinadas ramas industriales, no presentan las dificultades prác-

ticas que otros trabajadores, colocados en diferente situación, ofrecerían al ser considerados, desde el primer momento, sujetos al sistema”.

“También las empresas de Administración Obrera deben quedar comprendidas dentro del régimen del Seguro Social, pues aunque su sistema de administración es diverso del de las privadas, esta circunstancia no imprime diferencias substanciales a la condición económica y jurídica de los trabajadores que en aquellas laboran y, por otra parte, ninguna dificultad presenta para el mecanismo propio del Seguro Social la inclusión de estos obreros”. (2)

La siguiente etapa en la evolución de los artículos sujetos a análisis, está marcada por el Decreto de reformas a la Ley del Seguro Social de fecha 3 de Febrero del año de 1949, publicado en el Organó de Información Oficial el 28 del mismo mes y año.

Artículo 3o. Es obligatorio asegurar:

I.—A las personas que se encuentren vinculadas a otra por un contrato de trabajo cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón;

II.—A los que presten sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje, y

III.—A los miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas, ya sea que estos organismos funcionen como tales conforme a derecho o solo de hecho.

Si se le compara con su redacción anterior se observará que no introduce reformas substanciales sino accesorias en cuanto a claridad.

En virtud de que los artículos sexto y octavo no sufrieron reformas que pudieran referirse a el ámbito de protección del Seguro Social, paso inmediatamente a comentar las reformas que se

(2) Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley del Seguro Social. D. O. 28 de Febrero de 1949.

introducen por medio del Decreto del 29 de Diciembre de 1956, que fue publicado en el D. O. del 31 del mismo mes y año.

En el mencionado Decreto se da una mutación ordinal en algunos artículos de la Ley del Seguro Social y el que era artículo tercero pasa a ser el cuarto con, casi, idéntica redacción y presentando el siguiente agregado: "...y aún cuando éste, —el patrón—, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos, derechos y contribuciones en general...". Tal adición se realizó por los siguientes motivos, según la Exposición relativa: "He considerado conveniente, vistas las características de los servicios que realiza el Instituto Mexicano del Seguro Social, que se incluya en la Ley la disposición de que las entidades que gocen de excepciones de impuestos, derechos y en general contribuciones, tienen que dar cumplimiento a todas las obligaciones que la misma impone a los patrones y en particular las correspondientes al pago de las aportaciones respectivas, dentro de los lineamientos fijados por dicha Ley. El fundamento de esta reforma al artículo tercero (ahora cuarto) se basa en que el funcionamiento de un organismo como el Instituto Mexicano del Seguro Social, lo mismo en México que en cualquier otro país, así como la eficacia de sus servicios, están calculados en el aspecto financiero en tal forma que resulta imposible eximir a determinadas personas o entidades de sus obligaciones pecuniarias, dejando viva, por otro lado, la obligación del Instituto de otorgar a los trabajadores dependientes de ellas los beneficios relativos. Aquí, sin la contribución correspondiente del patrón y de los trabajadores, así como del Estado, no es posible prestar los servicios u otorgar las pensiones que la Ley establece, sin el riesgo de incurrir en una consecuencia que haría modificar los cálculos elaborados y que son la base del equilibrio financiero que toda institución de seguro social procura mantener".

El artículo sexto que es el previsor, respecto de determinadas categorías de sujetos de aseguramiento, en el futuro inmediato a su reforma, fue modificado en los siguientes términos por el Decreto en cuestión.

Artículo 6o. El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del Instituto, determinará las modalidades y la fecha en que

se organice el Seguro Social de los trabajadores al servicio del Estado, de empresas de tipo familiar, a domicilio, domésticos, del campo, temporales y eventuales”.

—Este primer párrafo permanece intocado y constituía la totalidad del artículo mismo.—

“Para los efectos de este artículo, quedan incluidos entre los trabajadores del campo, los miembros de las Sociedades locales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal y aquellos trabajadores que, si bien trabajan solo durante cortos lapsos sucesivos para diversos patrones o realizan labores diferentes a aquellas a las que normalmente se dedican éstos y que no constituyen una necesidad permanente y habitual, de sus respectivas empresas, llevan a cabo de esta manera su ocupación permanente y habitual y obtienen normalmente su salario”.

Incorpora al texto del artículo sexto, de la Ley reglamentaria de la Fracción XXIX del Artículo 123, especificaciones del género “trabajadores del campo”, que ya habían sido establecidas en forma experimental en el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo en los Estados de Baja California, Sonora y Sinaloa, expedido en el mes de Agosto de 1954. En su Artículo 1o. establecía: “El seguro obligatorio para los trabajadores del campo comprenderá a todos aquellos que ejecuten trabajos rurales propios y habituales de alguna empresa agrícola, ganadera, forestal o mixta, ya sean peones acasillados o no acasillados, trabajadores de temporada, eventuales, para obra determinada o miembros de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola o de Crédito Ejidal”. La incorporación mencionada establece la posibilidad legal de extender el régimen, de conformidad con las determinaciones previstas en el texto del párrafo quinto del artículo que se comenta.

Párrafo séptimo: “El Instituto puede extender el Seguro Social, con la aprobación del Ejecutivo Federal, a ramas de industria en las circunscripciones en que no se hubiere implantado aún, siempre que se cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 65 de la Ley. Un reglamento especial fijará las modalidades conforme a las cuales se realizará este Seguro”.

—Establece la facultad, en favor del Instituto Mexicano del Seguro Social, de concesionar el servicio público que tiene encomendado, en favor de particulares que reúnan determinados requisitos fijados en el precepto que menciona.—Con la expresión “ramas de industria” localizadas en áreas territoriales “en que no se hubiere implantado aún”, el Seguro Social, se introduce un nuevo criterio de extensión, aún cuando no se trata de la sujeción al régimen de sectores distintos del asalariado, que es lo que nos importa en el momento presente.

El artículo octavo fue adicionado por el Decreto de 1956, sin embargo no reproduzco su adición porque, tratando de modalidades del aseguramiento de un sector sujeto del mismo desde la promulgación de la primitiva ley, no ofrece novedad en el aspecto de posibilitar la protección de otros sectores de habitantes.

Es con las adiciones y reformas que introduce, en los artículos sexto y octavo, el Decreto de fecha de publicación 31 de Diciembre del año de 1959, que la materia que estudiamos alcanza su configuración actual. No obstante que el artículo cuarto permanece inalterado es imprescindible proceder a su examen a la luz de la nueva legislación laboral que comenzó a regir el día primero de Mayo del presente año, toda vez que por introducir nuevos conceptos y suprimir otros afecta la aplicabilidad del artículo cuarto que comento, así estaremos en aptitud de llevar a cabo la clasificación de los sectores protegidos en virtud de los preceptos que he venido estudiando.

En cuanto al término “en virtud de un contrato de trabajo” contenido en la fracción primera del artículo cuarto es interesante analizar lo que establece el numeral veinte de la nueva Ley Federal del Trabajo, que aporta, tanto la definición de contrato, como la de relación de trabajo.

Artículo 20.—Se entiende como relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”.

“Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obli-

ga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario”.

“La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos”.

—De ésta manera, en relación con el régimen obligatorio del Seguro Social, debe considerarse que las personas que se ubiquen dentro de una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen, que implique subordinación a un patrón en la prestación de un servicio personal y que perciban un salario, son sujetos de aseguramiento obligatorio; ya que como lo dispone la fracción tercera transcrita esas dos figuras jurídicas producirán los mismos efectos.

En relación a la fracción Segunda del artículo cuarto y en virtud de que la nueva Ley Federal del Trabajo suprime el contrato de aprendizaje y consecuentemente no reconoce más esa modalidad en la prestación de servicios, es posible la aseveración de que, en forma tácita, queda sin efecto ésta fracción; sin embargo ello no significa que el sector formado por los aprendices, conforme a la legislación anterior, sea privado de la protección de que era objeto, sino que, asimilándose el género más amplio de los trabajadores, quedará comprendido en la Fracción I.

CLASIFICACION DE LAS CATEGORIAS DE TRABAJADORES SUJETOS DE ASEGURAMIENTO OBLIGATORIO, SEGUN LOS DOS GRANDES REGIMENES FUNDAMENTALES DE OPERACION DEL I.M.S.S.

REGIMEN URBANO

I.—Asalariados:

1.—Permanentes u Ordinarios.

2.—Temporales y Eventuales.

a) Régimen Común.

b) De la Industria de la Construcción.

II.—Miembros de Sociedades Cooperativas de Producción.

REGIMEN RURAL

- I.—Trabajadores Dependientes o Asalariados.
 - 1.—Permanentes.
 - 2.—Estacionales.
- II.—Sujetos Asociados.
 - 1.—Miembros de Sociedades Locales de Crédito Ejidal.
 - 2.—Miembros de Sociedades Locales de Crédito Agrícola.
- III.—Sujetos Independientes:
 - 1.—Ejidatarios.
 - 2.—Pequeños Propietarios.
- IV.—Régimen específico de los Productores de Caña de Azúcar.

I.—ASALARIADOS:

- 1.—Permanentes u ordinarios.

Se denominará permanentes u ordinarios a aquellos trabajadores que prestan sus servicios por un período de tiempo que puede ser determinado o indeterminado, pero desarrollando actividades que constituyan una necesidad permanente de la empresa; en todo caso no daremos un concepto rígido por considerar que debe tomarse en cuenta cada caso concreto, sobre todo cuando concurren circunstancias que ocasionan confusión, como es el caso de los contratos de trabajo para obra determinada.

La base legal para el aseguramiento obligatorio de esta clase se localiza en la Fracción I del Artículo cuarto de la Ley del Seguro Social y, desde luego, en cada uno de los Decretos de implantación para cada una de las circunscripciones en que opera el Seguro Social para la misma.

Comprende a todas las personas sujetas a un contrato o relación de trabajo, con la circunstancia arriba anotada, siendo indiferente la personalidad jurídica o la naturaleza económica de la entidad patronal.

Las estadísticas elaboradas en el Departamento de Estadística de la Jefatura de Servicios Técnicos, del I.M.S.S., nos señalan

lan que al 31 de Diciembre del año de 1969 existían 2,323.894 asegurados en ésta categoría; aunque debe hacerse la salvedad de que en esa cifra se comprenden también a los trabajadores al servicio del Estado de Zacatecas y a los miembros de Sociedades Cooperativas de Producción, para los cuales no se llevan cálculos estadísticos en capítulos especiales.

2.—Trabajadores Temporales y Eventuales.

Con fundamento en los Artículos 89, Fracción I, de la Constitución; 6o. de la Ley del Seguro Social y 2o., transitorio, de ese mismo ordenamiento, el 24 de Junio del año de 1960 fue expedido por el Ejecutivo Federal el Reglamento que establece el aseguramiento obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales urbanos.

El artículo 2o. transitorio del Decreto de Reformas de fecha de 30 de Diciembre de 1959, estableció: En un plazo que no excederá de 180 días, contados a partir de que entren en vigor estas reformas, el Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento para los Trabajadores Temporales y Eventuales”.

Al ser expedido tal ordenamiento reglamentario, definió, para sus propios fines a los trabajadores temporales y eventuales, en los términos siguientes: “...aquellos que por virtud de un contrato de trabajo sea verbal o escrito, laboren en una empresa, sin que las actividades que desarrollen, constituyan una necesidad permanente en ella o siéndolo porque las realizan con carácter accidental, ...siempre que hayan prestado sus servicios durante doce días hábiles o más en forma ininterrumpida o treinta días ininterrumpidos en un bimestre para un solo patrón”.

En un instructivo, expedido con posterioridad por el Consejo Técnico del Instituto, para la aplicación del Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos, especifica que es lo que debe entenderse por “trabajadores urbanos” explicando: Trabajadores urbanos son las personas vinculadas a otras en virtud de un contrato de trabajo, cuando el mismo no se refiera a los trabajos habituales de una explotación agrícola, ganadera, forestal o mixta. Es decir, toma como criterio

distintivo la clase de actividad a que la empresa se dedique, independientemente de su ubicación, que puede ser en una región urbana o rural.

El número de asegurados de la presente categoría, al 31 de diciembre de 1969, fue de 254,065, que son cifras estimadas con base en las cédulas de liquidación especiales en que se consigna el pago de las cuotas obrero patronales. Tal cálculo comprende a los trabajadores temporales y eventuales urbanos de la industria de la construcción.

b) Temporales y Eventuales de la Industria de la Construcción.

Del Instructivo de Operación para el Aseguramiento de los Trabajadores de la Industria de la Construcción, se deduce la siguiente definición de la categoría sujeta a estudio: "Son aquellos trabajadores que siendo contratados para obra determinada o en forma temporal o eventual, independientemente de que el salario se convenga por día o a destajo, realizan trabajos tanto de construcción en general, como de reparación, adaptación, demolición y actividades similares y que, por lo transitorio del objeto de su actividad, no deben ser inscritos en el Seguro Social como trabajadores permanentes".

Los trabajadores de tipo permanente, ocupados en la industria de la construcción, deben ser inscritos en el régimen ordinario general, conforme a la Ley del Seguro Social.

Las mismas dificultades que para el aseguramiento de los obreros temporales y eventuales urbanos comunes, se presentaron para esta especie, aunados a la diversidad que puede darse en las entidades patronales, por esto último se señala taxativamente a cargo de quienes se reservan las obligaciones patronales, a saber: Los contratistas principales, los subcontratistas, los propietarios de las obras y los consorcios de empresarios.

Se exceptúan expresamente, del aseguramiento obligatorio, a los miembros de esta especie de obreros que presten sus servicios a particulares en labores que demanden composturas o arreglos de la casa habitación de los propios particulares.

Un apartado administrativo especial fue creado con el objeto de llevar el control de este tipo de trabajadores, para lo cual se dispone de planillas especiales de liquidación de cuotas obrero patronales, así como formas específicas para los avisos de registro de obra, terminación, ampliación, disminución, prórroga, suspensión y reiniciación. Es establecido el sistema de avisos de trabajo, como constancia de la vigencia de los derechos de los trabajadores a las prestaciones legales, según el riesgo realizado y en consideración de la calidad de intermitente de sus labores.

II.—Miembros de Sociedades Cooperativas de Producción.

La Ley General de Sociedades Cooperativas nos da la definición de éstas personas jurídicas:

Art. 56. Son sociedades cooperativas de productores aquellas cuyos miembros se asocien con el objeto de trabajar en común en la producción de mercancías o en la prestación de servicios al público.

Entre las condiciones que deben reunir este tipo de sociedades y que nos interesan por caracterizar a sus miembros como una especie del sector asalariado, además de imponer modalidades en su aseguramiento, se encuentran las siguientes:

- 1.—Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal;
- 2.—No perseguir fines de lucro;
- 3.—Promover el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de estos en una obra colectiva; (Artículo 1o. de la Ley General de Sociedades Cooperativas, expedida el 4 de agosto de 1934).

Los miembros de sociedades cooperativas de producción, como sujetos de aseguramiento, fueron comprendidos desde la expedición de la primigenia Ley del Seguro Social, siendo en su artículo tercero Fracción II donde se les otorga esa calidad.

En tal disposición, esas personas jurídicas, fueron consideradas como patrones para el efecto de integrar el sistema contributi-

vo tripartita, sin embargo en las reformas a la Ley de febrero de 1949, según la exposición de motivos, "...en atención a la estructura particular de los organismos cooperativos, cuyo patrimonio se confunde en realidad con el de sus agremiados y cuyo fomento es considerado como de interés general, "...se establece la aplicación de un sistema bipartita para este tipo de asegurados, tan solo para los ramos de invalidez, vejez, cesantía y muerte y el de enfermedades generales y maternidad; cubriendo las sociedades un 50% y el Estado el restante 50%. Para ello se requería formular solicitud ante la Secretaría de Economía —Industria y Comercio—, llenando ciertos requisitos. En las reformas de diciembre de 1956 se excluyen esos trámites de solicitud de declaración y se hace genérica la disposición de aplicar el sistema contributivo bipartita, excepto para los riesgos profesionales, en cuya rama contribuyen solo las cooperativas.

El número de sociedades cooperativas de producción legalmente registradas en el Departamento relativo de la Dirección de Fomento Cooperativo, de la Secretaría de Industria y Comercio, es de 1763, agrupando a un total de 129,225 miembros. A fin de estar en posibilidad de aportar cifras comparativas recurrí a la Dirección de Informática, del Departamento Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, donde se localizan los siguientes datos; un total de 164 sociedades cooperativas de producción de bienes o servicios se encuentran inscritas en el Departamento de Afiliación, lo que representa un por ciento del 9.3, del total existente en México. En cuanto al número de miembros de éstas sociedades afiliadas, que es de 16,569, representa el 12.8% del total de miembros de esta especie de organizaciones existentes en el país, al 28 de Febrero del año en curso.

REGIMEN RURAL

I.—Trabajadores dependientes o asalariados:

1.—Asalariados permanente.—“Son aquellas personas que en virtud de un contrato o relación de trabajo, prestan sus servicios personales a otras, físicas o jurídicas, mediante el pago de un salario y en forma subordinada, realizando actividades necesarias a

explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas; cualquiera que sea el fundamento legal de tales explotaciones”.

Tal definición se obtiene reuniendo los elementos esenciales que señala el Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. Toda vez que el aseguramiento obligatorio de esta categoría de trabajadores no presenta modalidades importantes en cuanto al pago de cuotas, ramos de riesgos o en la prestación de los servicios y otorgamiento de pensiones, proporción en seguida los datos estadísticos relativos.

Al 31 de diciembre del año de 1969 existían inscritos en los servicios de afiliación del I.M.S.S. un total de 25,914 trabajadores asalariados permanentes del campo, ascendiendo el número de sus derechohabientes a la cantidad de 123,581 personas.

2.—Trabajadores Estacionales del Campo.

Se constituye este núcleo de población asegurable obligatoriamente, por las personas que, mediante contrato o relación de trabajo, prestan sus servicios a empresas (personas físicas o jurídicas) que tienen por objeto explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales o mixtas, únicamente durante determinadas épocas del año limitadas por la duración de una determinada labor temporal, dentro del ciclo natural de tales explotaciones. Como ejemplos de tal especie de trabajadores podemos mencionar a los recolectores, desahijadores, trasquiladores, etc.

El problema principal que se hace presente para el aseguramiento de los sujetos caracterizados, es el de su constante movilidad, por emigración a las regiones más disímiles del territorio nacional; además del cambio, también frecuente, de actividad por otras de carácter sedentario.

Tales problemas oponen obstáculos al control administrativo para evitar evasión en el pago de las cuotas obrero patronales, frecuentísimos avisos de alta y baja en los servicios de afiliación y en la prestación de los servicios y otorgamiento de pensiones.

Datos estadísticos: Conforme al anuario estadístico, derivado del catálogo “Maestra” de asegurados, más movimientos de avisos

recibidos por el servicio de afiliación de enero a diciembre de 1969, obtenemos que el número de trabajadores estacionales del campo es de 179,261, siendo sus familiares derechohabientes del orden de los 216,711; lo que produce un total de 395,972 personas amparadas.

El sistema de financiamiento para este régimen de seguro obligatorio es bipartita, pagando el patrón una cuota fijada por jornada-trabajador y el Estado una aportación igual; por tanto, los patrones no podrán descontar cantidad alguna a sus trabajadores estacionales por concepto de cuotas del seguro social. (Artículo 20 del Reglamento para el Seguro Obligatorio de los Trabajadores del Campo).

II.—SUJETOS ASOCIADOS.

Este capítulo se integra de dos especies de sujetos de aseguramiento obligatorio, a saber: Los miembros de sociedades locales de crédito ejidal y los miembros de sociedades locales de crédito agrícola. Tal conformación se realiza con base en la organización del sistema de crédito agrícola, instituido por la Ley relativa publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1955; el Artículo 1.º de tal ordenamiento establece "El sistema nacional de crédito agrícola quedará integrado por dos ramas de instituciones: La ejidal para los campesinos que tengan carácter de ejidatarios y la agrícola para todos los que no tengan ese carácter".

El artículo tercero otorga a tales organizaciones el carácter de organizaciones auxiliares de crédito agrícola.

Las finalidades de las sociedades locales de crédito, sean de crédito ejidal o de crédito agrícola, son determinadas por el Artículo 38, entre otras las siguientes que nos son interesantes para el objeto de la presente tesis:

Frac. IV.—Obtener créditos para la realización de los propósitos de construir o adquirir y administrar almacenes, despepitadoras, plantas de beneficio, etc., etc.

Frac. V.—Obtener créditos para otorgarlos, a su vez, a los socios;

Frac. VI.—Garantizar o avalar los créditos que sus socios puedan obtener directamente, contando con la autorización del Banco con que opera la sociedad;

Frac. X.—En general, fomentar el mejoramiento económico de sus socios y su progreso intelectual, moral y social.

Los artículos 45 y 46 de la Ley de Crédito Agrícola fijan las condiciones de existencia de las sociedades locales, en los términos siguientes: “Para la constitución y subsistencia de una sociedad local, se requerirá un mínimo de diez socios”. (Art. 45)

“En las sociedades locales de crédito ejidal, los socios deberán ser ejidatarios que disfruten de posesión definitiva”.

“En las de crédito agrícola, serán agricultores, de nacionalidad mexicana, que exploten extensiones no mayores que las reconocidas como pequeña propiedad en las leyes agrarias, bien con el carácter de propietarios, arrendatarios, aparceros, colonos o poseedores de buena fe, y sus explotaciones agrícolas deberán estar en una o varias circunscripciones municipales, formando una unidad económica y social, con la finalidad fundamental de que los socios se conozcan y puedan vigilarse mutuamente en el desarrollo de sus labores”.

Como se desprende de los preceptos transcritos, el único elemento de distinción de los dos tipos de sociedades es el de la calidad jurídica de sus componentes en relación con los dos sistemas fundamentales de tenencia de la tierra en el ámbito rural.

En virtud de ésta circunstancia y de que son aplicables, a ambas categorías, idénticas disposiciones en lo que se refiere al régimen de seguridad social vigente, habremos de proceder a su estudio en forma simultánea y por tanto, integrando una sola categoría.

Los componentes de esta categoría y sus familiares derechohabientes, tienen derecho a todas las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 54.

El financiamiento se lleva a cabo mediante el sistema bipar-

tita, contribución de los asegurados y el Estado al 50%, según la clasificación del grado de riesgo, conforme a la actividad de la sociedad de cuyos miembros se trate y al promedio de ingreso diario.

El Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo, en su Capítulo Segundo, establece una serie de obligaciones a las autoridades e instituciones que desarrollan actividades relacionadas con las labores agrícolas, ganaderas o forestales, sean de carácter ejidal o de cualesquier otra índole, como son las autoridades fiscales estatales y municipales; los Bancos Nacionales de crédito agrícola y de crédito ejidal y los Bancos Regionales, regulados por la Ley de Crédito Agrícola; entre las obligaciones impuestas a estos últimos tres está la siguiente, fijada por el artículo 14 "El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. y los Bancos Regionales, deberán cubrir al Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro de los 15 días siguientes a la concesión de los créditos, el importe correspondiente de las cuotas al Seguro Social".

Finalmente consigno el número de miembros que agrupan actualmente las sociedades locales de crédito agrícola y las de crédito ejidal, para establecer datos comparativos y porcentajes, respecto de los que aparecen inscritos como asegurados al 31 de diciembre del año de 1969, en el Instituto Mexicano del Seguro Social; según datos obtenidos en el Departamento de estadística del propio Instituto, en el Departamento de Estudios Económicos del Banco Nacional de Crédito Ejidal y en el Departamento de Crédito del Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Número de miembros de sociedades locales de crédito agrícola organizadas en México... 654,254.

De los cuales aparecen como asegurados un total de 3,742, incluyendo los pequeños propietarios que sin pertenecer a ninguna sociedad si se encuentran inscritos. A pesar de esta salvedad tales datos nos permiten formarnos una idea aproximada de la enorme diferencia que existe entre ambos estados jurídicos de los pequeños propietarios, como asegurados y como no pertenecientes al sistema. El porcentaje es de 0.005.

El número de entidades Federativas en que opera el Seguro Social para esta especie de personas susceptibles de aseguramiento s de, solamente, cinco, a saber: Baja California, (Estado), Coahuila, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas.

En lo que se refiere a la especie de los ejidatarios tenemos: Número de miembros de Sociedades locales de crédito ejidal... 529,807.

Número de miembros asegurados... 23,261.

El porcentaje que representa esta cifra en relación a la primera es del 0.043.

Se formula la misma salvedad del caso anterior.

III.—SUJETOS INDEPENDIENTES:

- a) Ejidatarios.
- b) Pequeños Propietarios.

Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Junio de 1961, se realiza la incorporación legal al régimen del Seguro Social Obligatorio a los ejidatarios y pequeños propietarios, *no pertenecientes a sociedades locales de crédito ejidal o agrícola*, de los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, del Estado de Baja California y en el Municipio de San Luis Río Colorado, del Estado de Sonora.

El artículo 3o. del Decreto de Implantación establece que los asegurados y beneficiarios tienen derecho, en caso de actualización de los riesgos, a todas las prestaciones establecidas en la Ley del Seguro Social, en todas las ramas que este comprende.

La fuente de financiamiento de las obligaciones que el Instituto contrae se constituye por los asegurados y el Estado, que deben contribuir en una proporción del 50%, según la tarifa que fija el artículo 7o. del mencionado Decreto; esto es para los asegurados que cultiven una superficie hasta de veinte hectáreas. Para los cultivadores de una superficie mayor, se determina que pagarán la cuota obrero patronal que corresponda, seguramente conforme a la Ley del Seguro Social.

Las cuotas destinadas a la protección de los riesgos profesionales son cubiertas íntegramente por los asegurados.

La Tabla de Cuotas Anuales Individuales, establecida en el artículo 7o., se basa en el cálculo del ingreso promedio diario de cada asegurado, conforme a la superficie en explotación.

Dada la poca importancia de esta categoría de asegurados, sus cifras estadísticas se asimilan a las de los asegurados miembros de sociedades locales de crédito, agrícola o ejidal según el caso, en el Departamento de estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En virtud del reducido ámbito de vigencia territorial del decreto de instauración del seguro social obligatorio para este tipo de trabajadores del campo, se evidencia, en mi opinión, su carácter marcadamente experimental, establecido, seguramente, para que el Instituto Mexicano del Seguro Social esté en aptitud de estudiar la viabilidad, las ventajas y los obstáculos que representaría el funcionamiento más amplio del sistema.

Entre los obstáculos que podemos anotar se encuentran los siguientes: Ausencia de medios de control semejantes a las organizaciones auxiliares del crédito agrícola y los Bancos con que operan, a los cuales se les imponen obligaciones tendientes a hacer operante el sistema de seguro social para los miembros de las primeramente anotadas. En segundo lugar, estando basado el aseguramiento obligatorio de los miembros de sociedades locales de crédito agrícola en un sistema nacional autónomo crediticio, éste garantiza en un momento determinado, las aportaciones económicas fijadas a los asegurados; Circunstancia diversa es la que se presenta con los asegurados del mismo género que operan en forma independiente con los que no se ofrece tal posibilidad y por tanto, en caso de falta de pago de las cuotas, se deterioraría gravemente la base económica del sistema contributivo que constituye el Seguro Social.

En tercer lugar señalaré la dificultad que presenta, el aspecto de dispersión que existe en la población rural cuyo aseguramiento se pretende llevar a cabo, en grandes áreas mal comunicadas y con una población asegurable con densidad muy baja.

Las cuotas destinadas a la protección de los riesgos profesionales son cubiertas íntegramente por los asegurados.

La Tabla de Cuotas Anuales Individuales, establecida en el artículo 7o., se basa en el cálculo del ingreso promedio diario de cada asegurado, conforme a la superficie en explotación.

Dada la poca importancia de esta categoría de asegurados, sus cifras estadísticas se asimilan a las de los asegurados miembros de sociedades locales de crédito, agrícola o ejidal según el caso, en el Departamento de estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social.

En virtud del reducido ámbito de vigencia territorial del decreto de instauración del seguro social obligatorio para este tipo de trabajadores del campo, se evidencia, en mi opinión, su carácter marcadamente experimental, establecido, seguramente, para que el Instituto Mexicano del Seguro Social esté en aptitud de estudiar la viabilidad, las ventajas y los obstáculos que representaría el funcionamiento más amplio del sistema.

Entre los obstáculos que podemos anotar se encuentran los siguientes: Ausencia de medios de control semejantes a las organizaciones auxiliares del crédito agrícola y los Bancos con que operan, a los cuales se les imponen obligaciones tendientes a hacer operante el sistema de seguro social para los miembros de las primeramente anotadas. En segundo lugar, estando basado el aseguramiento obligatorio de los miembros de sociedades locales de crédito agrícola en un sistema nacional autónomo crediticio, éste garantiza en un momento determinado, las aportaciones económicas fijadas a los asegurados; Circunstancia diversa es la que se presenta con los asegurados del mismo género que operan en forma independiente con los que no se ofrece tal posibilidad y por tanto, en caso de falta de pago de las cuotas, se deterioraría gravemente la base económica del sistema contributivo que constituye el Seguro Social.

En tercer lugar señalaré la dificultad que presenta, el aspecto de dispersión que existe en la población rural cuyo aseguramiento se pretende llevar a cabo, en grandes áreas mal comunicadas y con una población asegurable con densidad muy baja.

Finalmente y respecto de los componentes de los núcleos de población rural se pueden señalar, como elementos obstaculizantes el bajo nivel de ingresos económicos y la impreparación educacional que determina la oposición a éste tipo de instituciones.

En virtud de ese carácter experimental señalado, del reducidísimo porcentaje de asegurados del sector que se trata, del limitado ámbito territorial en que opera el régimen y de la imperfección de algunos conceptos contenidos en el reglamento instaurador —la forma de determinar el promedio de ingreso diario individual con limitados elementos de juicio y la pretensión de otorgar idénticas prestaciones a las del régimen urbano— considero que a los ejidatarios y pequeños propietarios agrícolas debe ubicárseles, en su estudio, como un sector más que no goza de la protección de la seguridad social.

IV.—Régimen de los Productores de Caña de Azúcar.

El 29 de junio del año de 1963, el Poder Ejecutivo Federal expide un Decreto para Auxiliar la Incorporación de los Productores de Caña de Azúcar al Régimen del Seguro Social Obligatorio, con base en el Artículo 89, Fracción I, y en el Artículo 6o. de la Ley del Seguro Social. En su Artículo 3o. previene que en un plazo de tres meses, a partir de la fecha de su publicación, el poder Ejecutivo Federal promoverá lo necesario para realizar esa incorporación.

El Decreto mencionado constituye un antecedente de la Ley que incorpora al Régimen del Seguro Social Obligatorio a los Productores de Caña de Azúcar y sus Trabajadores públicos en el Diario Oficial el 7 de Diciembre de 1963.

Este ordenamiento significa y traduce a la realidad una nueva concepción de la seguridad social, puesto que, al fundamentar la obligación de contribuir al sistema, impuesta a los productores de azúcar, sin tener el carácter patronal, la Exposición de Motivos afirma: "México vive un período de transición de los seguros sociales a la seguridad social. Las prestaciones sociales que nos hemos propuesto impartir e impulsar y que ya forman parte de la actividad del Seguro Social, muestran importantes conquistas lo-

gradas hacia esa nueva proyección y nuevo sentido. La seguridad social se distingue de los seguros sociales clásicos, tanto por la más amplia protección que concede para abarcar el ciclo de cada vida, como por la estructura financiera de uno y otro sistemas. Los seguros sociales operan dentro de los principios del cálculo de probabilidades, la teoría del riesgo y una idea restringida de solidaridad frente a los riesgos, pues solo comprende a los empleadores en relación con sus trabajadores, cuando existe en el molde legal tradicional un contrato de trabajo. La seguridad social, en cambio, implica la adopción de nuevas obligaciones y derechos que llevan a una ampliación de la solidaridad social frente a los riesgos comunes de toda una colectividad. A este nuevo concepto obedece el que la iniciativa de ley que se somete a ese H. Congreso de la Unión, establezca la solidaridad frente a los riesgos, de los industriales productores de azúcar con los productores de caña y los trabajadores a su servicio, bien sean asalariados permanentes o estacionales y, por lo tanto, la aportación de los industriales para la cobertura financiera del Seguro Social en beneficio de los productores de caña de azúcar y de sus trabajadores”.

La nota que sirvió de criterio rector para el establecimiento de este régimen lo constituye la circunstancia de que un subsector de la población campesina de nuestro País, perfectamente determinable se encuentra vinculada a la producción de la caña de azúcar, bien como productores, bien como trabajadores de éstos, permanentes o estacionales. En cuanto a los productores de caña de azúcar, es posible que tengan el carácter de pequeños propietarios, colonos, comuneros, ejidatarios, miembros o no de sociedades locales de crédito, arrendatarios, aparceros, cooperativistas, o cualesquiera persona que posea una superficie de tierra en cultivo de caña de azúcar o bien, que tenga contrato de avío o suministro de caña, o ambas, con ingenios o empresas industriales dedicadas a la elaboración de los productos de caña, miembros de la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V., o de cualquier persona física o moral que en el futuro pudiera sustituirla.

Este régimen comprende también a los trabajadores de los

productores de caña, sean permanentes o estacionales, aunque estableciendo, para éstos últimos prestaciones limitadas, en cuanto a tiempo y en cuanto a número, en virtud de la temporalidad de su trabajo. Tienen derecho a asistencia médico-quirúrgica, obstétrica, farmacéutica y hospitalaria, en caso de realizarse un riesgo de los considerados no profesionales o en caso de maternidad; tales prestaciones son concedidas también a los familiares derechohabientes, teniendo un límite de hasta ocho semanas posterior al último aviso de trabajo.

Cuando llega a realizarse un riesgo de trabajo —accidente, tétanos, picadura de animal ponzoñoso—, los trabajadores estacionales al servicio de los productores de caña de azúcar, reciben la atención médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria.

La forma de contribución es tripartita para el aseguramiento de los productores de caña y sus trabajadores estacionales, con la característica de que éstos últimos no están obligados a realizar aportación alguna; para hacer constar su forma de distribución reproduzco la tabla que establece el artículo sexto de la Ley de incorporación.

Por el aseguramiento de los productores de caña de azúcar.			
	A cargo de los productores de azúcar.	A cargo de los productores de caña.	A cargo del Estado.
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	100%		
Enfermedades no profesionales y maternidad ..	50%	25%	25%
Invalidez, vejez, cesantía y muerte	50%	25%	25%
Por el aseguramiento de los trabajadores estacionales, Art. 18 de esta Ley ..	50%	25%	25%

Respecto de los trabajadores asalariados permanentes de los productores de caña de azúcar funciona el régimen tripartita señalado en la Ley del Seguro Social, es decir, son contribuyentes el trabajador, el patrón y el Estado. (Art. 17)

En relación a las sociedades cooperativas que se dedican al cultivo de la caña y la producción de azúcar, se presentan tres diferentes situaciones, determinantes para la forma de contribución; por los miembros de las sociedades cooperativas dedicados al cultivo de caña de azúcar y a sus trabajadores estacionales se contribuye de acuerdo con la tabla arriba reproducida. Los miembros de las sociedades cooperativas que laboran en las oficinas y en los ingenios, deben cotizar bajo el sistema bipartita consignado en la Ley del Seguro Social. Para los trabajadores asalariados de las sociedades cooperativas rige el sistema tripartita que considera a esas personas jurídicas como patrones.

Al 31 de diciembre del año de 1969, según datos del Departamento de Estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social, aparecen inscritos en éste régimen 98,215 asegurados, juntamente con 313,213 familiares derechohabientes; lo que nos reporta un total de 411,428 personas amparadas, en este régimen especial del Seguro Social.

La cifra absoluta de la población amparada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, incluyendo a los pensionados de todas las categorías y a los inscritos e nel régimen de continuación voluntaria, conforme al artículo 96 de la Ley del Seguro Social, asciende a la cantidad de 9,131,183 personas, entre asegurados y familiares derechohabientes; siendo los primeros 2,924,532 y los segundos 5,973,002 personas.

2/2 INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El más remoto antecedente de esta institución esta constituido por la Dirección de Pensiones Civiles, creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de Agosto de 1925.

En el año de 1947, 30 de Diciembre, fue expedida una nueva

Ley de Pensiones Civiles de Retiro, con fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación 31 de los mismos mes y año.

En virtud de que el Texto Constitucional era omiso en regir las relaciones de trabajo entre el Estado y sus servidores, el 5 de diciembre del año de 1960, se publica en el Diario Oficial el Decreto que adiciona el Artículo 123 con el Inciso B), estableciendo base fundamentales destinadas a subsanar esa omisión.

En la Fracción XI del mencionado Inciso B) se localizan las bases mínimas para la organización del régimen de seguridad Social, encaminadas a otorgar este servicio público a los trabajadores estatales, en los términos siguientes:

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia tendrá dos períodos extraordinarios de descanso por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayuda para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.
- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

- f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

El 27 de septiembre de 1963 es expedida la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con la finalidad de reglamentar el Apartado B) del Artículo 123.

Sin embargo y señalando claramente la tendencia de realizar una más amplia política social, desde el 28 de diciembre del año de 1959 había sido expedida la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, a la cual deberé atenerme para consignar sus características más sobresalientes, toda vez que ya hemos mencionado sus antecedentes directos.

La Dirección de Pensiones Civiles de Retiro se transforma en un organismo público descentralizado, cuya denominación es la de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en la Ciudad de México. (Art. 4o.)

Las facultades del Instituto son, en términos generales, las necesarias para llevar a cabo la aplicación de la Ley que lo crea, establecidas en los Artículos 101, 102, 110, 122 y otros de menor importancia.

Los órganos de gobierno del propio Instituto se constituyen por la Junta Directiva y el Director General, principalmente; el mencionado en segundo término es designado directamente por el titular del Poder Ejecutivo Federal y funge como presidente de la Junta. Los seis restantes miembros de la misma son nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, en número de tres respectivamente.

Las prestaciones susceptibles de otorgarse, cuando se cumplan las condiciones y requisitos legales, a los trabajadores y sus familiares derechohabientes, son las que en seguida se señalan:

- I.—Seguro de enfermedades no profesionales y maternidad;
- II.—Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- III.—Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;
- IV.—Servicios que eleven el nivel de servidor público y de sus familiares;
- V.—Promociones que mejoren la capacidad técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;
- VI.—Créditos para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;
- VII.—Arrendamientos de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- VIII.—Préstamos hipotecarios;
- IX.—Préstamos a corto plazo;
- X.—Jubilación;
- XI.—Seguro de vejez;
- XII.—Seguro de invalidez;
- XIII.—Seguro por causa de muerte;
- XIV.—Indemnización Global. (Art. 3o.)

Los sujetos que constituyen el ámbito personal de validez, con el carácter de destinatarios y beneficiarios, son:

A) Los trabajadores del servicio civil de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, de los Territorios Federales y de los Organismos Públicos que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal, fueren incorporados a su régimen. (Artículo 1o. Fracciones I y II).

Para los efectos legales se entiende por trabajador a toda persona que habiendo cumplido 18 años preste sus servicios a las entidades y organismos arriba mencionados, mediante designación legal, siempre que sus cargos y sueldos estén consignados en los presupuestos respectivos. Se exceptúa expresamente y, por tanto, no se les tiene como trabajadores, a las personas que presten servicios a las Entidades Federativas y Organismos Públicos señalados, mediante contrato sujeto a la legislación común; a los que por cualquier motivo perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios y a los que presten servicios en forma eventual. (Art. 2o. de la Ley del I.S.S.S.T.E.).

B) En virtud de la conversión de la Dirección de Pensiones Civiles en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, a los que tengan el carácter de pensionistas, conforme a la legislación anterior, se les tiene como susceptibles de protección mediante la aplicación y en los términos de la nueva ley; la cual define el concepto de pensionistas en la forma siguiente: "...toda persona a la que la Dirección de Pensiones le hubiere reconocido tal carácter con anterioridad a la vigencia de ésta Ley y siempre que dicho reconocimiento hubiere sido sancionado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a los que se les atorgue tal carácter con apego a ésta misma Ley". Esto último es obvio.

C) Finalmente se señala a los familiares derechohabientes de los trabajadores y pensionistas, como sujetos de derechos.

El régimen económico y financiero del Instituto se basa principalmente en las aportaciones de los trabajadores, consistentes en el importe del 8% del sueldo básico, compuesto por sueldo presupuestal, sobresueldo y compensaciones; que se distribuye de la manera siguiente: Dos por ciento para cubrir el seguro de enfermedades y maternidad y el seis por ciento restante para el financiamiento de todas las demás prestaciones señaladas por la Ley.

Respecto de los pensionistas, el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad se solventa mediante el descuento del 4 por ciento de la pensión, un aporte del dos por ciento de la mis-

ma a cargo de la entidad u organismo público correspondiente, y, otro dos por ciento a cargo del Instituto. (Art. 24)

Igualmente importantes son las aportaciones de los organismos públicos y entidades para el régimen económico y financiero de la Institución que nos ocupa, las cuales calculadas sobre el sueldo básico son un seis por ciento para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y maternidad; un 0.75 por ciento para cubrir íntegramente el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y finalmente un seis por ciento para el cubrimiento de todas las demás prestaciones. (Artículos 20 y 30)

De lo anterior se deduce que siendo un régimen contributivo, consta de dos términos o fuentes de financiamiento que son, los propios trabajadores del Estado, concepto ya delimitado, y el Gobierno Federal por conducto de las entidades Federativas y de los organismos públicos que caigan dentro de las hipótesis previstas por la Ley del I.S.S.S.T.E.

Considero que si en el régimen del Seguro Social existen disposiciones especiales aplicables a los trabajadores temporales y eventuales urbanos y otras para los estacionales del campo, implicando los eventuales al servicio del Estado obstáculos similares, debería el I.S.S.S.T.E., estableciendo medidas similares, ampliar su protección a éste tipo de trabajadores para proporcionar, así sea en forma limitada, las prestaciones más elementales como son las relativas a los riesgos profesionales y a las enfermedades no profesionales y maternidad. Por otra parte, en cuanto a los exceptuados por "Percibir sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios", a mi juicio, debería establecerse un criterio más conveniente a los intereses de los servidores públicos como lo sería el de la dependencia económica de los emolumentos que devenga del Estado y el de el tiempo por el que se prolonga la prestación del servicio. Esto sería con el objeto de ir ampliando un régimen hasta ahora rígidamente cerrado; proceso que a largo plazo y conforme a las disponibilidades económicas del sector público y del país en general deberán seguir todas las Instituciones que tengan por objeto la administración del Servicio Público de la Seguridad Social.

La población amparada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, al 31 de diciembre del año de 1969, es de 421,200 trabajadores; 837,798 familiares derechohabientes de trabajadores; 38,009 pensionistas; y, 32,307 derechohabientes familiares de pensionistas. Lo que hace que el gran total sea de 1.329,314 personas protegidas.

2/3 DIRECCION GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL MILITAR.

Creada por Decreto del Poder Ejecutivo Federal, en ejercicio que le confieren la Fracción I del Art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el Artículo 30 de la Ley Orgánica del Ejército; y fracciones I, XIX y XX del Artículo 4o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Abril de 1962. Su creación tuvo como finalidad sustituir al Departamento de Servicios Sociales de la Secretaría de la Defensa Nacional, en la función de proporcionar beneficios de carácter social a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales p a la propia Secretaría de la Defensa Nacional, en la realización de todos los trámites administrativos que originaron las modificaciones impuestas por la Ley de Seguridad Social para las fuerzas Armadas, por conducto del mencionado Departamento.

Según el Decreto de referencia la Dirección General de Seguridad Social Militar, con respecto a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales, será la dependencia encargada del trámite administrativo que origine el otorgamiento de las prestaciones señaladas en la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, salvo el caso de que ésta señale a Dependencias distintas. (Art. 2o.).

La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas fue expedida el 28 de diciembre de 1961 y publicada en el Organó Oficial de la Federación, el día 30 del mismo mes y año; dicha Ley es derogatoria de las disposiciones que establecía la Ley del Seguro de Vida Militar de diciembre del año de 1950; y, el Decreto

que creaba el fondo de Ahorro del Ejército de fecha 1o. de Enero de 1936.

Las prestaciones susceptibles de ser otorgadas cuando se actualicen las situaciones y riesgos previstos y se satisfagan las condiciones legales, son las siguientes, señaladas en el Artículo 6o. de la Ley que se examina.

Artículo 6o.—Con carácter obligatorio, se establecen las prestaciones y servicios siguientes:

- I.—Haberes de Retiro;
- II.—Compensaciones por Retiro;
- III.—Pensiones;
- IV.—Fondo de Trabajo;
- V.—Fondo de Ahorro;
- VI.—Seguro de Vida;
- VII.—Pagas de Defunción;
- VIII.—Venta y Arrendamiento de casas para habitación familiar del Militar;
- IX.—Préstamos Hipotecarios;
- X.—Préstamos a corto plazo;
- XI.—Organización, Promoción y financiamiento de colonias militares agrícolas, ganaderas o mixtas;
- XII.—Organización, promoción y financiamiento de cooperativas pesqueras;
- XIII.—Servicio Médico Integral;
- XIV.—Promociones que eleven el nivel de vida de los militares y sus familiares;
- XV.—Hogar del Militar Retirado;
- XVI.—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; y
- XVII.—Servicios diversos.

Los beneficiarios de este ordenamiento que establece la Garantía Social de Seguridad Social son:

1.—Los militares que disfrutaban de haberes o haberes de retiro con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación. Debe entenderse por militares a los miembros del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; siendo clasificables en personal de tropa, por una parte, y, en generales jefes y oficiales, por otra, conforme a la Ley Orgánica del Ejército o de la Armada, según el caso y para los efectos de las prestaciones que se pueden otorgar a unos y a otros. (Artículos 1o. y 2o. de la Ley de Seguridad Social para las fuerzas Armadas).

2.—Los familiares derechohabientes de los militares, que son:

- a) El cónyuge o, en su defecto, la mujer con quien haga vida marital; siempre y cuando hayan vivido como si fueran casados los cinco años que precedan al nacimiento del derecho y ambos hayan permanecido libres de matrimonio.
- b) Los hijos del militar, solteros y menores de 18 años; los mayores de esa edad que se encuentren estudiando en planteles oficiales o reconocidos, con límite hasta veinticinco años y los hijos de cualquier edad inútiles total y permanentemente; y
- c) El padre y la madre del militar, el primero solo cuando sea mayor de cincuenta y cinco años o esté inutilizado total y permanentemente; la madre en cualquier edad.

El régimen financiero se sustenta en dos bases, es decir, es bipartita, se constituye con las cuotas de los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales y con las aportaciones del Ejecutivo Federal; siendo ésta la característica principal mencionaré con ánimo ejemplificativo algunas disposiciones que la ponen de manifiesto.

Art. 9o.—Las aportaciones que el Gobierno Federal realice en favor de cada elemento de tropa, a partir de la fecha en que cause alta o reenganche, acumulables hasta que quede separado del activo, más un interés anual del 4.5%, construirán el Fondo de tra-

bajo. Como es de observarse esta prestación corre a cargo solo del Ejecutivo Federal. La situación varía respecto de los generales, jefes y oficiales para los cuales funciona el fondo de ahorro, el artículo 21 dispone.—Para constituir un fondo de ahorro los generales, jefes y oficiales en servicio activo, deberán aportar una cuota quincenal equivalente al 5% de sus haberes. Para el mismo fin el Gobierno Federal efectuará una aportación de igual monto. Los recursos afectos al fondo de ahorro devengarán interes acumulables del 4.5% a favor de sus titulares.

El Seguro de Vida Militar es la prestación que tiene por objeto proporcionar una ayuda pecuniaria a los deudos de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de la muerte. Este seguro es obligatorio para todos los militares en servicio activo y potestativo para los retirados con goce de haber o que hubiesen recibido compensación; y, para los que disfruten de licencia sin goce de haber.

Art. 31.—Las cuotas para el Seguro de Vida Obligatorio, serán las siguientes:

- I.—Generales \$ 8.00 quincenales;
- II.—Jefes, \$ 3.80 quincenales;
- III.—Oficiales, \$ 2.20 quincenales, y
- IV.—Personal de tropa, \$ 9.00 anuales.

Las cuotas del personal de tropa se pagarán como sigue:

- a) \$ 4.50 por el Gobierno Federal, con cargo a las partidas correspondientes del presupuesto de Egresos de la Federación.
- b) \$ 4.50 con cargo a las utilidades del Fondo de Trabajo.

Como se observa, una vez más, se da distinto tratamiento al personal de tropa y a los generales, jefes y oficiales. Para éstos la Ley fija una aportación Estatal más elevada.

Art. 42.—El Gobierno Federal, con cargo a las partidas que

procedan del presupuesto de Egresos y como complemento de las cuotas o primas del seguro obligatorio correspondientes a los generales, jefes y oficiales en servicio activo, cubrirá:

- I.—Por cada General, ocho pesos mensuales;
- II.—Por cada jefe, cuatro pesos sesenta centavos mensuales, y
- III.—Por cada oficial, tres pesos mensuales.

Como Organizaciones y Dependencias que intervienen en el régimen de Seguridad Social Militar se encuentran: La Dirección de Pensiones Militares que se encarga de cubrir, previo otorgamiento, los haberes de retiro, las compensaciones y las pensiones, con apego a lo que disponen la Ley de Retiros y Pensiones Militares, la Ley Orgánica de la propia Dirección y la de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

El Banco Nacional del Ejército y la Armada, cuya Ley Orgánica data del 31 de diciembre del año de 1946, fecha de su publicación en el Diario Oficial, es el encargado de administrar los fondos relativos al Seguro de Vida Militar, Fondo de Trabajo para Personal de Tropa, Fondo de Ahorro para generales, Jefes y Oficiales; Préstamos a corto plazo y los préstamos hipotecarios. Conforme a la Ley Orgánica del Banco, tiene las siguientes funciones y facultades:

- 1.—Efectuar operaciones de crédito con miembros del Ejército y la Armada Nacionales, que se encuentren bien en servicio activo o en la situación de retiro. Se consideran para los efectos de esa Ley, también en servicio activo, aquellos militares que gocen de licencia temporal.
- 2.—Efectuar operaciones de crédito con sociedades mercantiles que formen los miembros del Ejército y la Armada, siempre que estos se encuentren en la situación señalada en el inciso anterior.
- 3.—Recibir depósitos a la vista y a plazo fijo, que podrán estar amparados con bonos de caja.
- 4.—Descontar o prestar su aval a los títulos de crédito que emitan los sujetos de crédito a que se hace mención, con motivo de sus negocios.

- 5.—Realizar todas las operaciones propias de las sociedades financieras y promover la organización y transformación de empresas y sociedades mercantiles formadas por los miembros del Ejército y la Armada, que se dediquen preferentemente a la explotación agrícola o a la pequeña producción industrial.

En particular, el Banco, de común acuerdo con las Secretarías de la Defensa Nacional, Marina y Agricultura y Ganadería, promoverá y refaccionará, en su caso, a las colonias militares agrícolas, ganaderas o mixtas.

- 6.—Realizar, también con miembros del Ejército y la Armada Nacionales, las operaciones propias de los Bancos hipotecarios, y emitir o garantizar, en consecuencia, las cédulas y bonos correspondientes.
- 7.—Organizar y administrar el Departamento de Ahorro del Ejército y la Armada Nacionales.
- 8.—Proveer, por su cuenta, a la construcción de casas habitación de los centros o zonas militares, con objeto de satisfacer las necesidades al respecto de generales, jefes y oficiales del Ejército y de los que posean grados equivalentes en la Armada Nacional, cediéndoselas en arrendamiento a precios razonables.

Todas las anteriores facultades y funciones del Banco Nacional del Ejército y la Armada se encuentran establecidas en el artículo 3o. de la Ley que lo creó, al fijar el objeto de la sociedad que lo constituye.

La Tesorería de la Federación cubrirá las pagas por defunción, siendo, por tanto, una de las dependencias que integra el sistema de Seguridad Social Militar. (Art. 107 L. de S. S. M.).

La Dirección de Sanidad Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento de Sanidad Naval, de la Secretaría de Marina, tienen a su cargo la prestación de Servicio Médico Integral, aunque por excepción, pueden contratarse servicios médicos subrogados, por las Secretarías relativas, con la autorización

y aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Art. 108 de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas).

El sector social de los militares, protegidos por el sistema de organizaciones y dependencias a que he hecho alusión y conforme a los ordenamientos someramente estudiados, consta de 419,164 personas entre miembros del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales y sus familiares derechohabientes, no siendo posible su separación en cifras, ya que solo ese dato global fue posible conseguir, por ser considerados, los demás solicitados, como "delicados" por las autoridades militares.

2/4.—DIRECCION DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA ARMADA.

Como una Dependencia integrada al sistema general de seguridad Social Militar, pero dependiente de la Secretaría de Marina, se constituyó por decreto de Poder Ejecutivo Federal, publicado en el D. O. del día 18 de Septiembre del año de 1962; con base en lo dispuesto en la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución que nos rige; en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Armada de México y en las fracciones I, III, V y XVII del Artículo 5o. de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Tiene como finalidades el estudio, trámite y resolución de los asuntos relacionados con las múltiples prestaciones que se fijan en la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, respecto de los miembros de la Armada Nacional.

La Dirección de Seguridad Social queda subordinada militar y administrativamente, en forma directa, a la Comandancia General de la Armada. El Departamento de Servicio Social de la Marina es sustituido por ésta nueva Dirección.

En virtud de que las disposiciones de la Ley de Seguridad Social Militar, de la Ley de Retiros y Pensiones Militares y las del Banco Nacional del Ejército y la Armada, su Ley Orgánica, son aplicables, tanto por lo que se refiere a los sujetos de derechos, su tramitación y las formas de administración y financiamiento de las prestaciones y ya fueron citadas en el párrafo anterior, debo limitarme a consignar los datos estadísticos, relativos a la pobla-

ción amparada por la Dirección de Seguridad Social de la Armada.

Al 31 de diciembre del año de 1969, encontramos afiliados a 11,800 beneficiarios miembros de la Armada Nacional, en activo; 1,200 con haber de retiro; y, 27,000 familiares derechohabientes de los anteriores. Haciendo un total de 40,000 personas protegidas.

3.—PORCENTAJE DE LA POBLACION MEXICANA QUE NO DISFRUTA DE LA GARANTIA SOCIAL DE SEGURIDAD.

La distribución de la población amparada, por los cuatro Organismos estudiados, es como sigue:

I. M. S. S.	9 131,183
I. S. S. S. T. E.	1 329,314
D. G. S. S. M.	419,164
D. S. S. A.	40,000
TOTAL POBLACION AMPARADA	10 919,661

Conforme a los IX Censos de Población y Vivienda, realizados el 28 de enero del presente año y como cifra preliminar, sujeta a rectificación, se obtuvo la siguiente: 48 313,438 Habitantes en el Territorio del Estado Mexicano. (3)

Relacionando los datos anteriores tenemos que el porcentaje de población que disfruta la Garantía de Seguridad Social, es el 22.50. De donde se concluye que el 77.50% carece de ella.

4.—PROCEDIMIENTO EXPANSIVO DEL REGIMEN DEL SEGURO SOCIAL.

En consideración a que el Seguro Social Mexicano constituye un sistema abierto y, conforme a la Ley que lo regula, potencialmente, un verdadero sistema de seguridad social conforme a las notas esenciales estudiadas en el Capítulo Segundo del presente trabajo de Tesis; por tanto, susceptible de ser ampliado casi indefinidamente, con la sola condición de conservar su carácter con-

(3) Dato obtenido de la Dirección General de Estadística, Oficina de Informaciones, de la Secretaría de Industria y Comercio.

tributivo, estudiaremos, en función de la Ley del Seguro Social, el procedimiento para hacer extensivo su ámbito tutelar a categorías que, hasta el presente, han permanecido al margen de la seguridad social.

Dos son los preceptos en que se determina el procedimiento a seguir para la incorporación paulatina de nuevos núcleos de población; la primera forma, que podríamos distinguir como clases de trabajadores predeterminadas, se establece en el artículo 6o. y se refiere a:

1.—Los trabajadores de empresas de tipo familiar.

El Artículo 351 de la Ley Federal del Trabajo vigente, determina el concepto de industria familiar en los términos siguientes: "Son talleres familiares aquellos en los que exclusivamente trabajan los cónyuges, sus ascendientes, descendientes y pupilos".

El siguiente precepto establece: No se aplican a los talleres familiares las disposiciones de esta Ley, con excepción de las normas relativas a higiene y seguridad.

Creo que la razón de estas disposiciones, juntamente con la excepción temporal de aplicación de la Ley del Seguro Social, es la consideración de que los lazos familiares sustituyen con ventaja a las normas que tienen como finalidad tutelar la seguridad jurídica laboral y social de la clase de asalariados a que se refieren.

2.—Trabajadores a Domicilio.

Extrayendo los elementos de definición de este concepto de los artículos 311 y 313 del Código Laboral vigente, es posible afirmar que "Trabajador a domicilio es la persona que ejecuta un trabajo en forma personal o con la ayuda de miembros de su familia, en su propio domicilio o en un local libremente elegido por ella, habitualmente para un patrón que no ejerce vigilancia ni dirección inmediata".

Los obstáculos que se presentan para el aseguramiento de esta clase de trabajadores, son de orden técnico, de casi imposibilidad de control, en virtud de que no existe centro de trabajo; por otra parte tenemos la ignorancia de los trabajadores a domicilio respec-

to de sus derechos, tanto laborales como en lo que hace a la seguridad social.

3.—Trabajadores Domésticos.

Según el artículo 331 de la Ley Federal del Trabajo "Trabajadores domésticos son los que prestan los servicios de aseo, asistencia y demás propios o inherentes al hogar de una persona o familia".

Los artículos 337, 338 y 339 imponen a los patrones de trabajadores domésticos obligaciones especiales, pudiera decirse sustitutivas de las prestaciones de seguridad social; seguramente solo hasta que perdure el régimen de excepción temporal que impone la Ley del Seguro Social para estos trabajadores.

El artículo 80., en su última parte, preve la posibilidad de ampliar el círculo de protección del seguro social, a una clase de trabajadores muy amplia, comprensiva de varias especies, esta es la de los trabajadores independientes urbanos; el mencionado precepto establece, en la parte relativa: "El Poder Ejecutivo Federal podrá, a propuesta del Instituto basada en estadísticas financieras, económicas y sociales, extender el régimen del Seguro Social Obligatorio a las categorías de trabajadores independientes urbanos, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos que les fueren similares. En los decretos correspondientes deberán tomarse en cuenta las necesidades sociales y las particularidades económicas de esas categorías de asegurados, las bases para el cobro de primas y prestaciones en dinero y las condiciones especiales conforme a las cuales deban otorgarse otros tipos de prestaciones".

Haré una muy breve disección analítica de la parte transcrita.

- 1.—Al Poder Ejecutivo de la Unión se atribuye la posibilidad de hacer extensivo el régimen del Seguro Social Obligatorio, mediante el ejercicio de la facultad que en su favor establece la fracción I, del Artículo 89 de la Constitución.
- 2.—Previamente deberá el Instituto Mexicano del Seguro Social, formular una propuesta que tenga como fundamento

estudios estadísticos de carácter financiero, referidos a la viabilidad de la implantación del sistema para el sector de que se trate, por tanto, deberán revelar la suficiencia de recursos del propio Instituto, necesaria para la conservación del equilibrio financiero; de carácter económico, supuesto que se trata de un sistema de seguridad social esencialmente contributivo, es necesario cerciorarse de que los sectores a los cuales se pretende amparar, tengan la capacidad de aportación económica requerida; las estadísticas también deberán ser de carácter social, en el sentido de que darán cuenta de las necesidades, formas de subsistencia y niveles de vida en general de las clases de trabajadores a proteger, para, en caso necesario, establecer formas específicas de contribución, de pago, de control y, por otra parte de prestaciones y sus modalidades en el otorgamiento y el disfrute.

- 3.—El sector social a que se refiere ésta norma es muy amplio, trabajadores independientes urbanos, ya que su característica distintiva es la de obtener sus medios de subsistencia por medio de su trabajo personal, sin que llegue a definirse, en el desarrollo del mismo, una figura patronal; por lo cual se requerirá una subclasificación, en el momento de llevar a cabo la extensión, tomando como criterio para ello las diversas ocupaciones de los grupos que quepan dentro del género "trabajadores independientes urbanos".

El artículo 8o. cita, de manera enunciativa a los artesanos, pequeños comerciantes y profesionistas libres; dejando abierta la posibilidad de establecer otras categorías o especies, con la expresión "...y todos aquellos que les fueren similares".

El actual Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, ha expresado al respecto, en el ámbito de los organismos Internacionales de Seguridad Social: "En el mundo entero, pero particularmente en nuestros países, es muy reducida la proporción de asalariados respecto de la totalidad de la fuerza de trabajo. De ahí nuestro interés por que se revisen estrechas acepcio-

nes sobre lo que es un trabajador y comprendamos, dentro de esa noción, a todo individuo que se sostiene con el producto de su esfuerzo y no con la renta del capital o de la propiedad”.

5.—PEQUEÑOS PATRONES.—Mención aparte nos merece la tajante excepción que preceptúa el Artículo 5o. de la Ley del Seguro Social, que a la letra dice, Art. 5o. Quedan exceptuados del Seguro Obligatorio; el cónyuge, los padres y los hijos menores de 16 años del patrón, aún cuando figuren como asalariados de éste.

La Exposición de Motivos de la Ley explica: “Expresamente se exceptúan del seguro obligatorio el cónyuge, padres e hijos menores del patrón, aún cuando figuren como asalariados de éste, excepción que obedece exclusivamente al propósito de proteger a la institución contra simulaciones fraudulentas, y que se halla informada en abundantes experiencias recogidas de otros países”.

Tal vez desde el punto de vista del cuidado que merece la salud financiera del Instituto, sea parcialmente explicable tal disposición y digo parcialmente, porque, seguramente, se siguió un criterio derivado de lo que se observa en el campo fiscal, en que una de las formas de evadir impuestos es la de aumentar nominalmente el número de trabajadores, utilizando para ello los nombres de los familiares del causante, para reducir el monto de las utilidades y consecuentemente el importe del impuesto a pagar. Pero, debe tomarse en consideración que las aportaciones al seguro social se imponen, por cada individuo que aparece en las listas de raya, es decir por cada trabajador; independientemente de las utilidades del patrón, pueden, en un caso extremo, estar ausentes, de esta manera se verá que la disposición que se comenta resulta inoperante.

Por otra parte esta especie de medida proteccionista se debe fundamentalmente a que se partió de un supuesto que no siempre se da en la realidad, este es el de que los patrones siempre son grandes capitalistas, por tanto, sin necesidad de ser protegidos por el régimen de seguridad social; no se ha hecho una investigación que ponga de relieve si el patrón, además de invertir, tiene que trabajar en el centro de trabajo en labores ordinarias, aparte de tener a su cargo la administración de la empresa; Si se trata de una sociedad de capitales o de un solo pequeño capital; o bien que

determine cuando se está obligando a un empresario y cuando se da el mismo tratamiento a un trabajador que, sin saberlo, funge como intermediario.

Para el efecto de determinar todas las cuestiones a que he hecho alusión, las más sobresalientes, deberá realizarse un estudio para, en caso que así se amerite, se modifique la Ley del Seguro Social a fin de proporcionar, el Servicio público de la seguridad social a ese importante sector que ha permanecido al margen, quedando también amparados los familiares dependientes, económicamente, de los pequeños patrones.

Para formarnos una idea acerca de la importancia de este sector recurro a las estadísticas elaboradas por el Departamento relativo del Instituto Mexicano del Seguro Social, según la Memoria de labores del año de 1968.

1.—“Con base en el Catálogo de Confronta y Cobranza, al 6o. bimestre de 1968 se ha elaborado una distribución de patrones según número de trabajadores a su servicio. Esta distribución comprende a un total de 166,896 patrones, a cuyo servicio se encuentran 2.204,656 cotizantes (asalariados de carácter permanente, urbanos y del campo).

<i>PATRONES</i>	<i>de patrones % del total</i>	
A) Que tienen a un cotizante.	54 454	32.6
B) Que tienen hasta 10 Cot.	136 950	82.1
C) Que tienen más de 10 Cot.	29 946	17.9
D) Que tienen más de 500 Cot.	422	.3

En los dos primeros rubros, que forman lo que podríamos llamar pequeños patrones, los cotizantes se distribuyen de la manera siguiente:

<i>No. de cotizantes por patrón.</i>	<i>PATRONES.</i>
01	54 454
02	28 393
03	16 108
04	10 817

05	7 668
06	5 675
07	4 544
08	3 742
09	2 935
10	2 614

T O T A L 136 950

Como es de observarse, la relación que existe entre el número de patrones y el de trabajadores a su servicio, que se toma como base para deducir la importancia de la empresa, es inversa; o sea que entre menor es el número de trabajadores que se toma como referencia, mayor es el número de patrones que se encuentran en esa situación.

Del estudio realizado de los ordenamientos jurídicos reguladores de los distintos regímenes de seguridad social, en México, así como del procedimiento fijado en la Ley del Seguro Social para la realización de la extensión de su régimen de seguro social obligatorio, podemos concluir que la universalidad como principio rector y finalidad principal de la seguridad social, deberá ser alcanzada por el Instituto Mexicano del Seguro Social; no implicando la anterior afirmación la supresión de lo que pudiéramos denominar regímenes parciales, —I. S. S. S. T. E., Dirección General de Seguridad Social Militar y Dirección de Seguridad Social de la Armada—, sino, por el contrario una estructuración, que traiga como resultado la coordinación estricta entre el primero y los segundos en cuanto a medios materiales y técnicos, prestación de servicios, intercambio de experiencias, etc., que desembocaría forzosamente en el aprovechamiento óptimo de recursos destinados a los fines de esas Instituciones.

En forma tangencial diré que la Asistencia Pública encuentra una fundamentación sociológica, al igual que los seguros sociales, en la solidaridad, pero en el ámbito jurídico su fundamento es diverso, el de que el Estado está obligado a sostener un mínimo de recursos vitales, para los indigentes, aquellos imposibilitados en lo absoluto para obtener medios de subsistencia. A mi juicio la Asis-

tencia Pública es un medio o forma de la Seguridad Social que tiende a proteger al sector social de los indigentes, que tiene el carácter de subsidiaria o complementaria de los regímenes contributivos.

Mi profesión de fe consiste en que algún día nuestro régimen de seguridad social alcanzará las características esenciales, conforme a la doctrina, de universalidad, unidad e integración; lo que en definitiva dependerá de la capacidad económica que vaya logrando establecer nuestro país, del grado de responsabilidad social que la población adquiera por medio de la educación y de la eficacia de los medios de distribución del ingreso nacional, establecidos y que se establezcan.

CONCLUSIONES

- I.—Derecho Social es el conjunto de normas, de efectivo cumplimiento, que se inspiran en el valor axiológico de la Justicia Social.
- II.—La Seguridad Social es una garantía social, regida por los principios de universalidad, unidad e integración; basada en la Dignidad Universal humana y en su expresión grupal, la solidaridad; que persigue el otorgamiento de un ingreso social de compensación para sustituir o complementar los medios de existencia y proporcionar, a través de la medicina social, los recursos de prevención, tratamientos y readaptación tendientes a lograr el equilibrio entre el Hombre y su medio, que es la salud.
- III.—El Seguro Social es un instrumento, un medio, que pretende hacer efectiva la garantía de que se habla en el punto anterior; tiene como objeto la capitalización colectiva de cuotas que, en forma obligatoria, aportan los asegurados, los empleadores, así como las contribuciones estatales, o solo alguno de ellos; para que la institución encargada de ese servicio público esté en aptitud de proporcionar a los asegurados o sus beneficiarios las prestaciones en especie, en servicios o dinero, cuando se actualiza alguno de los riesgos protegidos, conforme a la ley relativa.
- IV.—En México no existe un sistema integral de Seguridad Social, es decir que cumpla con el principio de universalidad, en virtud de su condición económica actual de país en desarrollo, la cual determina que una gran parte de la pobla-

ción esté abrumada de necesidades y que por otro lado, correlativamente, los regímenes encargados de ese servicio público, no cuenten con una fuente de financiamiento segura, lo que determina la limitación de sus recursos.

Otras causas que influyen para que se dé esta situación lo son el desarticulado desarrollo regional en virtud de la diferencia de recursos naturales de que disponen las diversas zonas geográficas de nuestro país; la anárquica distribución demográfica y el explosivo crecimiento de la población. Desde el punto de vista del principio de unidad también es posible la afirmación inicial, toda vez que no existe una planificación global de las instituciones de seguridad social que produzca el efecto de un mejor aprovechamiento de sus recursos económicos y técnicos.

V.—En México existen cuatro instituciones que con base en un sistema contributivo múltiple pretenden la realización de la seguridad social, éstos son el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Dirección General de Seguridad Social Militar y la Dirección de Seguridad Social de la Armada.

El primero de los mencionados posee posibilidades ilimitadas para su extensión, es decir, que conforme al ordenamiento legal que lo rige, es potencialmente universal en el ámbito nacional.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado establece un régimen destinado a proteger, en forma exclusiva, al sector burocrático; siendo su única posibilidad de extensión, el aumento de los trabajadores del Estado en su número.

La Dirección General de Seguridad Social Militar y la Dirección de Seguridad Social de la Armada forman parte de un sistema complejo de dependencias y organismos, dentro del cual tienen la función de gestores respecto del otorgamiento de prestaciones y la de llevar el control administrativo de los sujetos de protección y sus derechohabientes; a diferencia de los anteriores funcionan dentro del régimen de administración centralizado. Al igual que el I.S.S.S.T.E.,

constituyen un régimen cerrado, sin posibilidades de hacerse extensivo respecto de categorías distintas de las que ya comprenden.

- VI.—Según el texto de la Ley del Seguro Social, al Instituto Mexicano del Seguro Social corresponde amparar al sector rural de la población mexicana, sin embargo, con base en las estadísticas relativas, es posible afirmar que respecto de ese importantísimo sector poblacional no ha funcionado el sistema.
- VII.—Es necesario reformar la Ley del Seguro Social, a fin de hacer extensivo el régimen obligatorio a los pequeños patrones, sector que se integra por poseedores de muy reducidos capitales; los que generalmente trabajan desarrollando un esfuerzo personal en el propio centro de trabajo; que, por su calidad de patrones, están obligados en los términos de la ley; pero que, cuando los riesgos sociales se actualizan en ellos o en sus dependientes, desde el punto de vista económico, entra en crisis toda la economía familiar.
- VIII.—El Derecho Social, con todas sus manifestaciones parciales, deberá regir al Estado del futuro y será producto del enfrentamiento, ya presente en todos los campos, —ideológico, político, económico— de los dos grandes sistemas ya establecidos, a saber, el de la libre empresa y el socialista. Representará la síntesis, dentro de una concepción dialéctica.

BIBLIOGRAFIA

- 1.—Arce Cano, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ed. Botas 1944.
- 2.—Aristóteles. La Política. Espasa Calpe, S. A. 9a. Edición.
- 3.—Bach, Federico. Los Seguros Sociales en el Extranjero. Ed. F.F. C.C. Nacionales de México, 1932.
- 4.—Caillois, Roger. El Hombre y lo sagrado. Cuadernos; Colegio Nacional de México.
- 5.—Cassirer, Ernesto. Las Ciencias de la Cultura; Fondo de Cultura Económica, Breviarios.
- 6.—Coquet, Benito. La Seguridad Social en México, Tomo I. Ed. I.M.S.S. 1964.
- 7.—Cueva, Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa 1966.
- 8.—Elmer Barnes, Harry. Historia de la Economía del Mundo Occidental. U.T.E.H.A. 1955.
- 9.—Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social. 1943.
- 10.—Ferrara. Teoría de las Personas Jurídicas. Ed. Jus.
- 11.—Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S. A. Décima Edición, 1963.
- 12.—García Cruz, Miguel. Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales de la U.N.A.M. 1962.
- 13.—García Cruz, Miguel. La Seguridad Social.
- 14.—González Díaz Lombardo, Francisco. Curso de Seguridad Social Mexicana. Universidad de Nuevo León. 1959.
- 15.—González Díaz Lombardo, Fco. Filosofía del Derecho; Ed. Botas, México 1965.

- 16.—Heller, Herman. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. Quinta Edición.
- 17.—Instituto Mexicano del Seguro Social. México y la Seguridad Social. Ed. 1952.
- 18.—Krotoschin, Ernesto. Ensayo de una Definición del Derecho Social. Revista Mexicana del Trabajo. Junio de 1969.
- 19.—Mendieta y Núñez, Lucio. El Derecho Social. Ed. Porrúa México 1967.
- 20.—Mingarro y San Martín, José. La Seguridad Social en el Plan Beveridge. Ed. Polis 1946.
- 21.—Morones Prieto, Ignacio. Conferencia de 27 de Junio de 1969. Publicada por el Periódico "El Día".
- 22.—Morones Prieto, Ignacio. Discurso inaugural de la II Conferencia de Medicina de la Seguridad Social, Bogotá, Colombia. Publicación del Periódico "El Día" 24 de Junio de 1970.
- 23.—Oficina Internacional del Trabajo. Introducción, Sistemas de Seguridad Social, Gran Bretaña. Ed. 1957.
- 24.—Perrín, Guy. La Seguridad Social como Ideología y como Realidad. Revista Mexicana del Trabajo. Marzo de 1969.
- 25.—Platón. La República. Ed. Espasa Calpa. Tercera Edición. España, 1969.
- 26.—Poulizac, Henry. La Medicina Social base de la Seguridad Social. Revista Mexicana del Trabajo. Junio de 1969.
- 27.—Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Ed. Jus México, 1958.
- 28.—Radbruch, Gustavo. Introducción a la Filosofía del Derecho. Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición. 1965.
- 29.—Recasens Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Ed. Porrúa, Tercera Edición. México 1965.
- 30.—Rojas Roldan, Abelardo. Evolución Socializante del Derecho. Revista Mexicana del Trabajo; junio de 1967.

DISPOSICIONES LEGALES

- 1.—Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, 1970.
- 2.—Decreto que incorpora al Régimen del Seguro Social a los ejidatarios y pequeños propietarios, no pertenecientes a Sociedades Locales de Crédito Agrícola o Ejidal, en los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana y Ensenada, Baja California, y en el de San Luis Río Colorado, Sonora. Tomo I de "La Seguridad Social en México" 1964.
- 3.—Instructivo para la Aplicación del Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos a los Trabajadores de la Industria de la Construcción.
- 4.—Ley Federal del Trabajo. D. O. 1o. de Abril de 1970.
- 5.—Ley de Crédito Agrícola. Ed. Olimpo. México 1967.
- 6.—Ley General de Sociedades Cooperativas. Ed. Porrúa 1967.
- 7.—Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. I.S.S.T.E. 1960.
- 8.—Ley de Incorporación al Régimen del Seguro Social Obligatorio de los Productores de caña de azúcar y a sus trabajadores. Tomo I "La Seguridad Social en México". 1964.
- 9.—Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas. Ed. Porrúa 1969.
- 10.—Ley del Seguro Social. Ed. Porrúa. 1969.
- 11.—Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército y la Armada. D. O. 29 de Diciembre de 1946.
- 12.—Reglamento del Seguro Obligatorio de los Trabajadores Temporales y Eventuales Urbanos. Ed. Porrúa, 1969.
- 13.—Reglamento para el Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo. Ed. Porrúa, México 1969.