

848  
24

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO



DERECHO

EL ASEGURADO Y SUS BENEFICIARIOS FRENTE  
A LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

T E S I S

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

GUSTAVO S. VALVERDE ALVARADO



MEXICO, D. F.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1990



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

EL ASEGURADO Y SUS BENEFICIARIOS FRENTE A LAS INSTITUCIONES  
DE SEGURIDAD SOCIAL.

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I.- CONCEPTOS.

1.- Concepto de Seguridad Social. -----	1
2.- Concepto de Asegurado y Beneficiario.-	6
3.- Instituciones que brindan Seguridad Social en México. -----	8

CAPITULO II.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

A) EUROPA. -----	12
1.- Alemania. -----	17
2.- Francia. -----	21
B) MEXICO. -----	24
1.- Surgimiento del IMSS. -----	36
2.- Ley del Seguro Social. -----	39
3.- Surgimiento del ISSSTE. -----	43
4.- Ley del ISSSTE. -----	46

CAPITULO III.- NATURALEZA JURIDICA DE LAS INSTITUCIONES  
DE SEGURIDAD SOCIAL.

Pág.

1.- El IMSS como Organismo Público Descentralizado. -----	53
2.- Organización jurídica y administrativa. -----	58
3.- Prestaciones que otorga el IMSS. ----	64
4.- Organización jurídica y administrativa del ISSSTE. -----	70
4.- Prestaciones que otorga el ISSSTE. --	86

CAPITULO IV.- EL TRATO AL ASEGURADO Y A SUS BENEFICIARIOS  
EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

1.- Sujetos de aseguramiento en la Ley del Seguro Social y en la Ley del ISSSTE.-	91
2.- Derechos y obligaciones del asegurado y de los beneficiarios. -----	95
3.- Logros actuales del IMSS y del ISSSTE.-	98
4.- Deficiencia en los servicios otorgados al asegurado y a sus beneficiarios: --	108
a) Deficiencia administrativa. -----	110
b) Deficiencia médica. -----	112
5.- Responsabilidad Civil y Penal por la deficiencia en el servicio que prestan estas Instituciones. -----	115

Pág.

CONCLUSIONES. ----- 122

BIBLIOGRAFIA. ----- 125

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

Algunas de las razones que nos motivaron a elegir el tema de nuestra tesis, fue el haber experimentado directa e indirectamente el trato inhumano que reciben los asegurados y los beneficiarios en las Instituciones de Seguridad Social, concretamente en el IMSS y en el ISSSTE, pues el personal técnico, administrativo y médico de los mencionados Institutos, los tratan con verdadera indiferencia, con verdadera prepotencia y sin la más mínima consideración.

Antes de pasar al estudio de los factores que intervienen en los empleados, en los profesionistas, y en los funcionarios de estas Instituciones para saber el por qué actúan de ésta manera, juzgamos conveniente exponer en el primer capítulo, el concepto de Seguridad Social, así como el concepto del asegurado y del beneficiario, asimismo mencionar las Instituciones que brindan Seguridad Social en México.

Emprendimos, en el segundo capítulo el análisis de la evolución de la Seguridad Social en los países europeos, cotejandola con la Seguridad Social Mexicana, con el fin de ubicar a México dentro de un contexto Social Internacional, para posteriormente señalar que nuestro país se encuentra a la altura de los países desarrollados en cuanto a tecnología, descubrimientos y logros realizados en materia científica y médica.

En el tercer capítulo, emprendimos el análisis de la organización del Seguro Social y del ISSSTE, así como las prestaciones que cada Institución otorga a sus derechohabientes.

En el cuarto y último capítulo, hacemos referencia a los sujetos de aseguramiento tanto en la Ley del IMSS como en la Ley del ISSSTE, así como de sus derechos y obligaciones. Posteriormente nos dedicamos a constatar los avances y logros científicos y médicos que se han venido dando en las Instituciones de Seguridad Social de nuestro país, concretamente en el IMSS.

Finalmente, exponemos las conclusiones y proposiciones derivadas del estudio practicado.

## C A P I T U L O   I

### C O N C E P T O S .

- 1.- Concepto de Seguridad Social.
- 2.- Concepto de Asegurado y Beneficiario.
- 3.- Instituciones que brindan Seguridad Social en México.



## 1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL .

Antes de señalar algunos conceptos de Seguridad Social, manifestados por diversos autores mexicanos y - saber cuál es el conveniente para nosotros, es de primordial importancia conocer qué es la Seguridad, a lo que el maestro Francisco González Díaz Lombardo en su cursillo de Seguridad Social señala " Que la Seguridad es la necesidad y el derecho que tiene todo hombre de asegurar su supervivencia contra aquellos elementos o situaciones de adversidad que atenten contra ella". (1)

Ahora bien, el otorgamiento de la Seguridad al hombre se ha modificado en el transcurso de la historia - desde una protección particular privilegio de una minoría, -- hasta plasmarse como una necesidad colectiva en busca del bienestar común.

El concepto de Seguridad ha evolucionado desde las sociedades primitivas hasta la época actual, en las -- primeras se busca la simple protección, ya sea contra las amenazas físicas de los elementos de la naturaleza o contra las invasiones de los pueblos, es en el presente siglo cuando se - ha dado en llamar Seguridad Social, que es la real y completa protección del ser humano en sus aspectos físicos, económicos y sociales.

Establecido ya el concepto de la Seguridad, podemos ahora mencionar algunos conceptos de Seguridad Social, como el que señala Gustavo Arce Cano, que nos dá una definición madura, concibiendola como "el instrumento jurídico y económico que establece el Estado para abolir la necesidad y garantizar a todo ciudadano el derecho a un ingreso para vivir y a la salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional y por medio de prestaciones del Seguro Social, al que contribuyen los patrones, los obreros y el Estado, o algunos de éstos, como subsidios, pensiones y atención facultativa, y de servicios sociales, que otorgan de los impuestos de las dependencias de aquél quedando amparados contra los riesgos profesionales y sociales, principalmente de las contingencias de la falta o insuficiencia de ganancia para su sostenimiento y el de su familia". (2)

La anterior definición nos permite obtener la característica siguiente, que si bien es cierto que el funcionamiento del Seguro Social es tripartita (Gobierno, Patrones y Trabajadores) debe otorgarse atención a todo hombre y no sólo a quienes contribuyen al sostenimiento de los Seguros Sociales.

Al respecto, el Ing. Miguel García Cruz sostiene que la Seguridad Social es " un derecho público de observancia obligatoria y de aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que aseguran a toda la población

una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantengan y acrecienten el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostengan a los incapacitados eliminados de la vida productiva! (3)

En esta definición, de manera general se abarcan los principios de la Seguridad Social, los cuáles se mencionan a continuación: (4)

- a) La Seguridad Social es un derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal.
- b) Debe asegurar y proteger a toda la población de un país.
- c) Debe constituir un factor de desarrollo de la economía nacional.
- d) Debe ser en síntesis, una verdadera eficaz medida que empleen todos los países para el bienestar físico y moral de los pueblos.

Por su parte, Alberto Briceño Ruff, - sostiene que la Seguridad Social " es el conjunto de Instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los

aspectos psicofísicos, moral, económico, social y cultural".  
(5)

Por su parte, Alberto Trueba Urbina en su obra el Derecho Social Mexicano, señala que la Seguridad Social " es un sistema de bienestar creado por la revolución para distribuir los bienes y servicios sociales a todo el pueblo, para darle salud, vivienda, recreación y cultura".  
(6)

Vistas y analizadas algunas de las definiciones de los estudiosos de la materia, y tomando en consideración que existe cierta similitud entre ellos, nos atrevemos a dar nuestro propio concepto, y manifestamos al respecto que la Seguridad Social es el producto del esfuerzo humano, económico, moral y social de todos en bien de todos, con la finalidad de garantizar el bienestar de la colectividad.

Ahora bien, nuestra legislación en su artículo 2o. de la Ley del Seguro Social, no conceptúa a la Seguridad Social sino que simplemente se limita a establecer su finalidad, y al efecto señala: " Tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo."  
(7)

Las citadas definiciones, nos dan -

una idea del objeto y finalidad de la disciplina en cuestión; sin embargo, en la realidad la situación es completamente distinta, pues no todas las personas, principalmente las de escasos recursos económicos cuentan con una verdadera protección de la Seguridad Social, lo que nos obliga a contemplarla como un instrumento jurídico que se encuentra en vías de desarrollo procurando integrar un sistema verdadero de bienestar común.

Como ejemplo de lo anterior podemos citar a los trabajadores de los Estados y de los Municipios, -- que se encuentran al margen de la Seguridad Social, pues no hay ninguna Ley Federal que proteja a estos trabajadores, no obstante que conforme a la fracción X del artículo 73 Constitucional es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123, en el cual -- se incluyen normas de Seguridad Social, sin embargo, se han -- hecho grandes esfuerzos por llevar a dichos trabajadores los beneficios de la materia, en ocasiones contratando los servicios del IMSS y del ISSSTE.

La Seguridad Social se integra por el -- complejo normativo de las leyes específicas que rigen para -- los trabajadores en general, obreros, jornaleros, empleados, profesores, abogados, médicos, ingenieros y todo aquel que -- presta un servicio a otro, conforme a lo dispuesto por el --- apartado "A" del artículo 123 de la Constitución y en el apar

-tado "B" para los empleados públicos de los Poderes de la Unión, y para las fuerzas Armadas Mexicanas mediante una legislación particular.

## 2.- CONCEPTO DE ASEGURADO Y BENEFICIARIO.

Las Instituciones de Seguridad Social, llámese IMSS, ISSSTE o ISSFAM, deben comprender grupos humanos, establecer clasificaciones conforme a ingresos y precisar aportaciones o beneficios.

Un seguro debe ser atractivo para los derechohabientes debido a los beneficios que proporciona, la calidad de las prestaciones, la facilidad en sus trámites y la claridad y eficacia en su administración.

La ausencia de alguno de estos factores se traduce en demérito, desconfianza, resistencia o simplemente indiferencia al estimar al seguro como una carga sin atractivo alguno.

De la población protegida y amparada por la Seguridad Social podemos diferenciar algunos sujetos de derecho como los que a continuación se mencionan:

a) ASEGURADO.- Es la persona titular de

los derechos que confiere la Ley del Seguro Social.

Por su parte, Alberto Briceño Ruíz en su obra el Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, nos dá su concepto muy particular, y comienza diciendo que " los asegurados son las personas que aportan al seguro o aquellos por los que otra persona cotiza".(8)

Sus responsabilidades son mínimas y mayores los derechos a su favor. El Instituto debe cuidar de incorporar a los mayores grupos de personas procurando que las prestaciones resulten atractivas por su monto y por supuesto fácilmente accesibles. Es conveniente coordinar los recursos de las Instituciones de Seguridad Social en un mismo lugar y permitir un intercambio de servicios, esto haría crecer a los seguros sociales y establecería solidaridad entre ellos.

b) BENEFICIARIO.- Con esta denominación debemos precisar, que son todas aquellas personas a quien se extienden los derechos en el goce de los beneficios que otorga el Instituto por razones de parentesco con el asegurado.

O bien,

Son los familiares del asegurado, que conforme a la Ley, tienen derecho a recibir las prestaciones que otorga el Instituto, por vigencia de derechos generados.

De los dos anteriores conceptos es necesario precisar:

1.- LOS FAMILIARES, que son el núcleo -

principal de atención obligatoria para el asegurado, con la posibilidad de reducir sus ingresos por atender una contingencia. El Instituto debe brindar protección tanto en especie como en dinero a los familiares más cercanos como el conyuge, el concubino, los hijos y los padres. Los elevados costos que gravan el desarrollo de los Institutos traen como consecuencia limitación para proteger a los demás familiares del asegurado como por ejemplo: al hermano, al tío, al abuelo y demás parientes.

c) DERECHAHABIENTES.- Bajo esta denominación debemos entender que es toda persona que forma parte de la población asegurada o pensionada, de sus beneficiarios o asignatarios, por vigencia de derechos.

### 3.- INSTITUCIONES QUE BRINDAN SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

En México, tenemos varios organismos destinados a alcanzar la Seguridad Social, que coinciden en extender la protección del trabajador, al grupo familiar y además se contemplan con prestaciones sociales.

a) Instituto Mexicano del Seguro Social. Organismo Público Descentralizado con personalidad y patrimonio propios, que tiene por objeto organizar y administrar el Seguro Social. Sus recursos se forman por: Cuotas tripartitas



a cargo de los patrones, trabajadores y el Estado, utilidades producidas por sus bienes, donaciones, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor.

b) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios y cuyo domicilio es la Ciudad de México, y tiene a su cargo las prestaciones que la misma Ley establece.

En cuanto a la manera de cómo se constituyen sus recursos, vemos que son mediante cuotas aportadas por el trabajador, consistente en un 8% del sueldo básico que disfruta. Dicha cuota se aplica de la manera siguiente:

1.- 2% para cubrir la medicina preventiva, enfermedad y maternidad, rehabilitación física y mental.

2.- 6% para jubilación, retiro por edad, invalidez, muerte, cesantía en edad avanzada, indemnización global, servicio infantil, pensionados y jubilados, arrendamiento o venta de habitación, préstamos hospitalarios a corto y mediano plazo, servicios sociales, turísticos culturales y funerarios.

Además las aportaciones que cubren las Entidades y Organismos Públicos se distribuyen en la forma siguiente:

- 1.- 6% para cubrir el seguro de enfermedades y maternidad y los servicios de medicina preventiva y rehabilitación.
- 2.- .75% para cubrir íntegramente el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- 3.- .6% para cubrir las prestaciones señaladas en las fracciones IV a la XLV del artículo 3o. de la Ley respectiva.
- 4.- .5% para el fondo de vivienda.

c) Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Organismo Público Descentralizado Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio y cuyo domicilio es la Ciudad de México.

Su patrimonio se forma de:

Bienes, derechos y obligaciones que integran la dirección de pensiones militares y sus familias, aportación de gobierno y del Instituto.

Comprende organismos tan importantes como:

- 1.- La Dirección de Pensiones Militares.
- 2.- El Banco del Ejército y la Armada.
- 3.- La Cooperativa de Vestuario y Equipo, además importantes Instituciones que atienden la educación a diversos niveles asimismo, las colonias agrícolas militares. (9)

C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S :

- (1) González Díaz Lombardo, Francisco, Cursillo de la Seguridad Social, Edit. Universidad de Nuevo León, México, 1959 P. 17.
- (2) Arce Cano, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Edit. Porrúa, México, 1972, P. 723.
- (3) García Cruz, Miguel, La Seguridad Social: Bases, Evolución e Importancia económica, Social y Política, Edit. Gráfica - Panamericana, México, 1987, P. 62.
- (4) Idem.
- (5) Briceño Ruíz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Edit. Harla, México, 1987, P. 15.
- (6) Trueba Urbina, Alberto, Derecho Social Mexicano, Edit. Porrúa, México, 1978, P. 396.
- (7) Ley del Seguro Social, Edit. Pac, México, 1988, P. 17.
- (8) Briceño Ruíz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Op cit, PP. 28-29.
- (9) González Díaz Lombardo, Francisco, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, UNAM, México, 1978, P. 17.

## C A P I T U L O   I I .

### A N T E C E D E N T E S   H I S T O R I C O S .

#### A.- Europa.

- 1.- Alemania.
- 2.- Francia.

#### B.- México.

- 1.- Surgimiento del IMSS.
- 2.- Ley del Seguro Social.
- 3.- Surgimiento del ISSSTE.
- 4.- Ley del ISSSTE.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

### A) EUROPA .

La historia de la humanidad bien puede caracterizarse por la lucha de los hombres para combatir la inseguridad. Cabe mencionar que en un principio la única preocupación del hombre era la muerte, éste se percató que el final de su existencia era precisamente ese lamentable acontecimiento. Generalmente las sociedades de antaño daban gran importancia a ese hecho, a tal grado que dedicaban gran parte de su tiempo para prepararse hacia la muerte.

Así pues, el hombre cree encontrar la Seguridad en lo divino y ofrece infinidad de sacrificios a los dioses, en ocasiones con animales y algunas otras con seres humanos.

Con el correr de los años, la humanidad sigue viviendo en la eterna inseguridad y parece ser que fue con la aparición de la Polis Griega, cuando el hombre puede afrontar ciertos peligros, tales como el defenderse de sus enemigos, ocasionando con ello la seguridad interna, que a su vez garantizaba el desarrollo de otras actividades como las artes, la justicia, el derecho, en fin la seguridad para la propia sociedad, y justo es mencionar, que fueron precisamente los griegos los que concibieron que la inseguridad no tie-

ne nada de sobre natural sino que ésta es determinada por la condición de los hombres, y de ninguna manera por los dioses.

A continuación citaremos algunas Instituciones de Socorro y asistencia surgidas en Europa, concretamente en Roma y en Grecia.

En Roma, se crearon Instituciones que de manera directa, prestaban ayuda a sus asociados cuando se encontraban en la miseria. " Durante el Imperio, existían asociaciones denominadas Collegia Tenuorum, constituidas por -- gente del pueblo, en comunidades para hacer frente común a -- los gastos derivados de la muerte entregando a los deudos una cantidad en númerario para proveer su entierro, y a los que -- debía cubrirse mensualmente una prima que para tal efecto se fijaba". (10)

Efectivamente, desde la antigüedad se -- crearon asociaciones cuyo fin era atenuar en todo lo posible las consecuencias económicas derivadas de un daño, por medio de las indemnizaciones que los afiliados entregaban a las personas afectadas.

En Grecia, se han encontrado documentos que nos indican cómo se combatía la miseria humana, se sabe -- que existió un tipo de asociación llamada " Erano " cuyo fin

consistía en socorrer a los necesitados en forma de asistencia mutua exigiéndoles a los socios ricos el auxilio para los pobres, así como para los socios que se encontraban en la miseria, además de la anterior asociación existieron otras, llamadas " Senadurías ", que como la anterior, era una asociación de ayuda mutua y que funcionaba con aportaciones mensuales de sus miembros.

Durante la Edad Media, a los gobiernos de los Estados les preocupó el elevado índice de miseria -- que padecía la sociedad en general, y establecieron diversos medios para combatirla. En ésta época, las Instituciones que prestaban ayuda a los indigentes, sufren total cambio, por un lado eran las asociaciones patrocinadas por la iglesia quienes proporcionaban ayuda, y que caracterizó a este período.

Con el tiempo, estas Instituciones van desapareciendo poco a poco, dando prioridad a que surjan en su lugar Instituciones oficiales que impartirán esta ayuda. El pensamiento de ésta época consistió principalmente, en -- que era el Estado al que le correspondía brindar esa ayuda, razón por la cual se entabló una lucha entre Iglesia y Estado, ambos queriendo prevalecer, el uno sobre el otro.

Con el advenimiento de cristianos se fundaron las hermandades y asociaciones de caridad para auxiliar a los menesterosos y a los más necesitados.

La unión se centraba en la identidad que existía de los cultos religiosos, de la ayuda mutua y - la salvación espiritual de los integrantes.

Es en la Edad Media, cuando el hombre se vé en la necesidad de buscar otras vías de seguridad más completas y por ende con mayor complejidad, es cuando - se agrupa en las Instituciones llamadas, Gremios, Corporaciones y Guildas. Estas Instituciones surgen en vista de la necesidad de proteger la economía de sus agremiados y de sus familiares, que estaban integrados por maestros, oficiales, compañeros o asalariados y aprendices que recibían instrucción sobre las técnicas de fabricación mediante un sistema de producción monopolístico.

Los Gremios, se integraban por la Unión de trabajadores de un mismo oficio, la finalidad primordial era la de buscar protección.

Las Corporaciones, eran organismos - de oficios regidos por sus propios estatutos, los cuales imponían normas sobre la calidad de sus productos, así como - también las condiciones de trabajo y ayuda mutua, esto, ante la reciente regulación protección de los trabajadores.

Las Guildas, proporcionaban a sus agremiados protección y ayuda en casos de enfermedad, muerte, orfandad, viudez, entre otras.



A inicios de la época moderna, la clase trabajadora, careció de protección oficial necesaria, y visto el fenómeno del maquinismo de la Revolución Industrial, se vieron en la urgente necesidad de agruparse y solidarizarse con fines profesionales para una mayor seguridad industrial y social.

La hermandad de socorro nace como sucesora de la cofradía gremial, y constituye una asociación mutua, acogida a la tutela eclesiástica, y las necesidades protegidas fueron las de enfermedad y muerte.

Los primeros montepios fueron financiados económicamente por el propio Estado, pero no para beneficio de la población más necesitada sino más bien para actividades profesionales de altos ingresos.

En este período, tenemos que la mayoría de los Estados modernos, durante los siglos XVI y XVIII intentaron por medio de la asistencia social ayudar y proteger a los desvalidos, sólo que la mayoría fracasó en su intento, puesto que no logran superar ni siquiera suplir la ayuda prestada en materia de asistencia social por las corporaciones gremiales y por las de tipo religioso.

Pero analicemos qué sucedía mientras tanto en algunos países del viejo continente en los cuales empezaba a surgir la Seguridad Social.



Es Alemania la que inicia virtualmente el sistema de aplicar una política de intervencionalismo de Estado, cuya intención inicial fue la de compensar al trabajador y a sus familiares con prestaciones en dinero y en especie cuando por razones de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, vejez o muerte perdía su capacidad de trabajo.

Las primeras leyes que crean y regulan un verdadero y auténtico Seguro Social son producidas por el Canciller de Prusia Otto Von Bismark, durante la época del emperador Guillermo I.

El movimiento socialista que imperaba en Europa fue adquiriendo gran fuerza, sólo que hubo un pequeño inconveniente, sus estructuras liberales se tambaleaban al ver insatisfechas sus necesidades más mínimas de la creciente población obrera, pues las fábricas requerían mayor producción, y las máquinas como es obvio, desplazaban a los trabajadores.

Por el año de 1878, y ante la creciente fuerza del socialismo, el unificador de Alemania, Bismark, concibe un plan para contrarrestar al poderoso movimiento socialista, mediante una legislación de emergencia; la Ley contra las tendencias de la Social-democracia, consideradas peligrosas para la comunidad.

Fue Otto Von Bismark, quien trató de buscar el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores Alemanes, aminorando las consecuencias de los riesgos de trabajo y de las enfermedades generales mediante programas de Previsión Social, medida que respondía mas bien a un fin político que social.

"El Canciller de Prusia Otto Von Bismark, el gran dirigente del Estado Alemán, que trataba de obtener por todos los medios posibles el mayor acercamiento entre las clases trabajadoras y el Estado, con objeto de evitar el contra peso para que la preeminencia de éste significaba el elemento proletario organizado y fuerte". (12)

El mensaje promovido por el Canciller de Hierro con motivo del anuncio de la creación de los Seguros Sociales, fue: " Que el trabajador no solamente importa por su trabajo que realiza en el presente, sino también y acaso más aún, su futuro y que era así porque en el presente le salva su esfuerzo, en tanto que en el futuro es lo imprevisible y desconocido y por ello debe asegurarse". (13)

Con la creación de los Seguros Sociales en Europa, se trata de mermar la inseguridad en que vivían los asalariados, ya que la clase obrera era la más pobre. Sin embargo pudo organizarse un sistema de responsabilidad mutua, ya que estos grupos contaban con un ingreso económico, que si bien es cierto era insuficiente, pero solía ser

fijo y podía darles la oportunidad de cotizar regularmente, situación difícil de establecer entre trabajadores sin patrones.

El desarrollo del Seguro Social en Alemania, al igual que en todos los países en donde se ha implantado, fue progresivo, estableciéndose el 13 de Junio de 1883 el Seguro Obligatorio de enfermedades Generales, el 16 de Julio del año siguiente se estableció el Seguro de Accidentes de trabajo y el 22 de Junio de 1889 el Seguro de Vejez e Invalidez, siendo, hasta el año de 1911 cuando se logró la recovilación de estas disposiciones, formando el primer Código Federal de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de Empleados particulares.

Estos seguros funcionaban de la manera siguiente:

Cuando algún trabajador se enfermaba, el seguro de enfermedad le proporcionaba atención médica y ayuda financiera; cuando sufría un accidente, el fondo de compensación costaba todos los gastos médicos; cuando quedaba parcial o totalmente incapacitado recibía una pensión que le permitiera vivir decorosamente. Cabe hacer mención que los gastos del Seguro de accidentes de trabajo eran sufragados por el patrón; los del seguro de enfermedades se repartían entre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invalidez.

Los seguros sociales que imperaban en --  
Alemania estaban integrados por las ramas siguientes:

1.- Seguro obligatorio de accidentes y --  
enfermedades profesionales.

2.- Enfermedad y maternidad.

3.- Seguro obligatorio de invalidez, ve--  
jez y muerte:

a) Seguro de obreros.

b) Seguro de los empleados.

c) Seguro de los mineros.

d) Seguro contra el paro involuntario.

Diversas y variadas opiniones se manifie  
tan en cuanto al origen de la Seguridad Social, ya que al re-  
ferirse al antecedente inmediato, algunos autores la ubican -  
dentro del derecho Alemán, otros aseguran que fue Francia, --  
aun cuando no llegaron a plasmarse en un ordenamiento legal -  
como el Germano.

## 2.- F R A N C I A.

Se sabe que la protección de los trabajado-  
res en Francia es anterior al año de 1945, pero también se sa-  
be que la Seguridad Social lleva el sello de liberación. Del  
período transcurrido entre los años de 1944 y 1946 nace el --  
" Plan Francés de la Seguridad Social".

Este Plan tenía dos objetivos primordiales:

a) El primero, era el de asegurar una protección contra todo riesgo que pudiera reducir o disminuir la capacidad de ingresos de los trabajadores y de sus familias.

b) El segundo, fue el de proteger progresivamente a la población francesa en general, tanto a la asalariada como a la no asalariada.

Unificando estos dos objetivos tenemos que la finalidad de los autores del Plan Francés era lograr la unidad y solidaridad de la población a nivel nacional.

Mencionemos a continuación algunas características de este Plan:

- 1.- Se tiende a la unidad de Seguros.
- 2.- Se busca la unificación de Seguros.
- 3.- Se persigue la extensión futura a nuevos beneficiarios.
- 4.- Se suprimen las antiguas cajas sociales y subsidios familiares.
- 5.- Se aspira a recaudación de cotizaciones comunes.
- 6.- Existe uniformidad de legislación sobre los seguros sociales.

De manera general podemos decir que -- existían tres sistemas en el Plan de Seguridad Social Francés:

- a) Seguros Sociales;
- b) Asignaciones familiares;
- c) Accidentes de trabajo.

El régimen francés de la Seguridad Social cubre hoy en día a casi la totalidad de la población; - a los asalariados, los agricultores, los artesanos y comerciantes así como también a las categorías que se asimilaron al régimen general por la ley, tales como los estudiantes, - los escritores y los invalidos.

En lo que respecta a su administración, la Seguridad Social Francesa depende de un organismo Público, otorgando protección a la totalidad de su población contra - los principales peligros de la existencia y circunstancias - más graves y costosas de la vida, tales como enfermedades, - accidentes de trabajo, invalidez, maternidad, vejez y demás aspectos.



B) M E X I C O .

México, como muchos pueblos en el mundo, ha luchado contra diversos factores para lograr el bienestar - de sus habitantes, ha sido objeto de grandes conquistas y - de guerras no siempre victoriosas, se le han impuesto cos-- tumbres, a veces humanas, a veces fatales, ha soportado im-- perios para bien o para mal, pero siempre ha luchado por la libertad y la igualdad de los hombres.

Cuando por primera vez los españoles pisa-- ron tierra mexicana, dos pueblos eran por su civilización y por su importancia militar las que dominaban la mayor parte del territorio mexicano, nos referimos al pueblo azteca y - al texcocano, quienes tenían algunas formas de seguridad - social, incipientes en ciertos casos y muy ~~avanzada~~ avanzada en otros.

Durante la época colonial, los derechos y bienes acumulados por los nativos durante siglos tanto en - trabajo como en la guerra, los pierden con la llegada de - los españoles, ya que éstos no ofrecieron al hombre america no ningún estímulo para reanudar su trabajo. Como es sabido los españoles no fueron portadores de la justicia social, - pues no guardaron consideración hacia el pueblo conquistado que en calidad de seres humanos la merecían, sino que su fi nalidad principal fue el afán de lucro y de dominio, logran dolo a través del uso de la prepotencia.

La explotación y las vejaciones de que fueron víctimas los conquistados, fue criticada y denunciada -- por diversos e ilustres españoles como Juan de Mariana, -- Cristobal Pérez de Herrera y por religiosos como Fray Toribio de Benavente, Vazco de Quiroga y algunos más de la época.

Así, la actividad eclesiástica llevó en muchos casos, la protección y la justicia necesaria, convirtiéndose en calidad de abogado de los naturales ante el rey y las cortes. Se señala al padre dominico, Antonio de Montesinos, como el primer religioso que alzó la voz contra los abusos de los naturales, logrando que en 1512 se promulgaran las leyes de Burgos, que son las primeras destinadas a proteger a los indios encomendados, especialmente en cuanto a que sólo deberían trabajar los períodos de cinco meses al año y cuarenta días de descanso, para que los indios atendiesen sus propios bienes, así como también la obligación -- de dar alimentos a los trabajadores, protección a la mujer embarazada y a los niños, el pago de los salarios y el buen trato y vigilancia para que dichas disposiciones fueran -- cumplidas.

Así se encontraba México al iniciarse el siglo XIX, las medidas tomadas en bien de la protección humana habían resultado hasta entonces poco eficaces, ocasionando con ello una inconformidad total.

La guerra de Independencia se inició el 16 de Septiembre de 1810, por el gran libertador Miguel -- Hidalgo y Costilla. Más tarde, en Guadalajara el 15 de Di-- ciembre del mismo año, decreta la abolición de la esclavi-- tud y de los tributos que pesaban sobre los indios y meztiz-- ros. (14)

Don José María Morelos y Pavón, en sus "Sentimientos a la Nación", expuestos en el Congreso de --- Chilpancingo en 1813, expone una idea sobre la Seguridad -- Social:

" Las leyes deben comprender a todos, sin excepción de privilegios, como la buena ley es superior a todo hom-- bre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obli--- guen a la constancia y al patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal del vo-- bre, que mejore sus costumbres y aleje la ignorancia". (15)

Ideales como los citados, despertaron e impulsaron la solidaridad y la conciencia hacia la prote<sup>g</sup> ción social, y es el 11 de noviembre de 1824, cuando el Go-- bierno de la República expidió el decreto en el que se obli-- ga al Estado a pagar pensiones a las funcionarios del Poder Ejecutivo, de Justicia y de Hacienda.

En cuanto a los trabajadores que no de-- vendían del Estado, la situación era muy desagradable, pues se encontraban con jornadas de trabajo hasta de 18 horas y-

salarios de dos reales y medio, para la mujer obrera y los niños se destinaba un real semanario.

Las primeras organizaciones substitutivas de los antiguos gremios fueron creadas en el año de --- 1843, cuyos fines sociales consistía en crear fondos de beneficencia pública, mediante la aportación de cuotas semanarias para el auxilio de los beneficiarios y en última instancia para establecer cajas de banco y ahorro.

Los Constituyentes de 1824, entre ellos Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crencencio Rejón y Valentín Gómez Farias, entre otros, no pudieron ir más lejos, dejando importante legado al pueblo mexicano: El gobernarse así mismo, excluyendo el concepto de monarquía e introduciendo la idea de que no basta que el poder se divida en Ejecutivo Legislativo y Judicial sino que es indispensable distribuirlo en dos grandes esferas: Estados libres y soberanos y el Centro que los conjuga y organiza.

" En este año glorioso de 1824 en que se publicó la primera Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, datan antecedentes históricos muy valiosos, dignos de considerarse sobre concesión de pensiones a los empleados del Estado". (16)

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, surgió la Constitución de 1857, la cual da un vaso asombro-

so hacia la Seguridad Social, ya que proclama en forma más que brillante los principios de igualdad, de libertad y respeto a la persona humana, enunciando los derechos del hombre y buscando los medios legales para protegerlo.

Esta Constitución sienta las bases para un régimen equitativo, ampliando el cambio para que todos los hombres tengan derecho al bienestar social. La fracción XXVI del artículo 73 de la Constitución de 1857, consignó facultades al Congreso para conceder premios y recompensas por los servicios prestados a la Nación o a la humanidad.

Es en el año de 1861, cuando aparece el decreto en el cual se establecía que quedaban secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia que hasta entonces el gobierno había dejado en manos de la iglesia. Para esos años el clero ya no cumplía las funciones bondadosas de antaño, prueba de ello es que en 1846, sólo atendía seis hospitales.

El criterio de la caridad privada y religiosa que había dado sus primeros pasos hasta el año 1861 fue transformándose en beneficencia pública por el gobierno liberal de Don Benito Juárez, fue entonces cuando los religiosos que atendían los hospitales deciden abandonar el país, posteriormente surge la idea de acudir en auxilio del necesitado como un deber de la colectividad, buscando susti

tuír el concepto de caridad individual.

Juárez muere y Porfirio Díaz inicia su gobierno de más de treinta años. El sufrimiento de por lo menos un 80% de mexicanos se acrecienta cada día más, pues su miserable jornal sólo alcanzaba para que él y su familia comieran lo indispensable para no perecer.

Los hijos de estos mexicanos, en su mayoría desnutridos, víctimas de la ignorancia y de múltiples enfermedades infecciosas, daban como consecuencia lo inevitable, morían antes de cumplir dos años de edad. Para aquellos que lograban sobrevivir, su destino no era tan bueno que digamos, pues su vida la dedicaban a ser peones como sus padres, como sus abuelos y como todos sus antepasados.

Cabe señalar que el gobierno de Díaz, sólo permitía la organización de sociedades mutualistas entre obreros y artesanos, algunas uniones de obreros surgían a fines del siglo pasado con muy poco éxito, pues las ballonetas se encontraban a un paso para acallarlos. Los trabajadores ferrocarrileros fueron los primeros que se organizaron en agrupaciones de resistencia.

La única realidad fue que del liberalismo sólo quedó en México lo escrito en la Constitución y sus leyes, puesto que la sociedad mexicana siguió feudal en el campo y empezó a ser capitalista en las ciudades.

Desde los últimos años del XIX y principios del actual comenzó la agitación política del país. En el año de 1899, fue fundado en San Luis Potosí el "Círculo Liberal Ponciano Arriaga". En 1910 se constituye la Confederación de Círculos Liberales, que serán los germenés de la revolución social.

La carencia de protección al trabajador y la falta de medidas de seguridad e higiene en talleres y establecimientos fabriles culminaron con la agitación obrera, mismas que dió como resultado las dos más importantes huelgas de la historia de México, la de Cananea en el año de 1906 y la de Río Blanco en 1907.

Por otra parte, el Doctor Francisco Vázquez Gómez, candidato a la Vicepresidencia de la República pronunció un histórico discurso, estibulando en el punto VI del mismo: "Mejorar la condición material, intelectual y moral del obrero, creando escuelas, talleres, procurando leyes sobre pensiones o indemnizaciones por accidentes de trabajo y combatiendo el alcoholismo y el juego". (17)

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

Madero, al hacerse cargo de la Presidencia de la República, el seis de noviembre de 1911, dispuso que Abraham González y el Lic. Federico González Garza, formularan las bases para el mejoramiento de los obreros con intervención de los patrones.

Las bases generales llegaron a formularse y entre otras cosas se referían a las condiciones de seguridad y salubridad en los talleres de trabajo, pero la oposición por parte de los hermanos Vázquez Gómez y la rebelión de Don Pascual Orozco, impidieron a la Secretaría de Gobernación continuar con esos estudios así como también impidieron elaborar el proyecto que tenían planeado.

Es Don Venustiano Carranza, quien usa por primera vez en la terminología de la revolución, la palabra Seguridad Social, dando un significado de libertad y justicia, lejos de toda opresión y explotación de los pueblos.

El proyecto de reformas a la Constitución de 1857, fue superado por el constituyente al redactar y aprobar la Carta Magna de 1917, la que a todas luces se adelantó a la época, al elevar a rango Constitucional las Garantías Sociales.

En la versión original de la Constitución del 5 de febrero de 1917, además de haber otorgado las garantías individuales, en el artículo 123 se establecen las ga-



rantías que exigía la realidad de México: Las Garantías Sociales.

En la fracción XXIX del citado artículo se "Consideró de utilidad pública a la Ley del Seguro Social, - comprendiendo seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, de los campesinos, de los no asalariados y de otros sectores sociales y sus familiares". (18)

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

En los años posteriores, las ideas sobre - el Seguro Social no se presentaron con claridad, el concepto de la previsión originó múltiples interpretaciones que dieron lugar al nacimiento de empresas aseguradoras particulares, las cuales más tarde se opondrían a la implantación del seguro social, sin embargo con base en la Carta Magna constituyeron cajas de socorro, monteníos y hasta sociedades cooperativas de servicios médicos, jurídicos, contables y académicos.

El 2 de junio de 1921, siendo Presidente de la República el General Alvaro Obregón, aprobó el proyecto

de ley para la creación del Seguro Social Voluntario, que aunque no llegó a ser ley tiene el mérito de ser el primer proyecto ya en forma.

Antecedente importante de la Seguridad Social es la expedición de la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro del 12 de Agosto de 1925, así como también la Ley de Retiro y Pensiones Militares del 11 de marzo de 1926.

Sería injusto negar el valioso antecedente que en materia de Seguridad Social, representa el proyecto del Código Federal del Trabajo de 1928, pues éste ya establecía el seguro social obligatorio, en el cual se empieza a precisar y a delimitar los riesgos de que se ocupan los seguros sociales como: Los accidentes de trabajo; enfermedades profesionales; invalidez; cesación involuntaria del trabajo; jubilaciones por vejez y seguros de vida y que mediante una legislación clara, precisa y expedita, pretende encomendar al seguro social la función importantísima de administrar las diferentes prestaciones a los trabajadores.

Aspiraciones que se hacen realidad con las reformas Constitucionales de 1929 a los artículos 73 --- fracción X y al artículo 123 fracción XXIX. El primero daba facultad al Congreso para legislar en materia de trabajo, el segundo artículo en cuanto a la seguridad social establecida.

Con estas reformas se Federaliza la legislación del trabajo y se impone una sola Ley del Seguro Social para México.

Durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas, partidario de la Seguridad Social, se elaboran varios proyectos de Ley del Seguro Social tanto en el departamento del trabajo, como en el departamento de Salubridad Pública, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la Secretaría de Gobernación.

Con base en los postulados de la Constitución, artículo 123 fracción XXIX, el 2 de junio de 1941, el poder ejecutivo creó la Comisión Técnica con objeto de estudiar el anteproyecto realizado por la Secretaría de Trabajo, para que a su vez elaborara el proyecto de Ley de Seguros Sociales, comisión que quedó integrada por delegados de las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, de Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Asistencia del Departamento de Salubridad Pública, las Agrupaciones Obreras y Patronales, bajo la dirección del Licenciado Ignacio García Téllez.

Por fin, la obra llegó a su cumbre, el 31 de Diciembre de 1942 que fue cuando se aprobó la Ley del Seguro Social, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Enero de 1943, y con ella se creaba el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Vista la realidad que existía al momento de establecerse el Seguro Social, podemos comprender lo urgente y necesario que era su existencia, pues había un elevado índice de mortalidad, miseria excesiva, deficiencia de salubridad en habitaciones y viviendas, inseguridad en las in-dustrias, los menores de edad presentaban desnutrición elevada, en cuanto al factor económico, para el país y para muchachos otros, la situación era muy desventajosa pues la segun-da guerra mundial estaba en su etapa más cruel.

## 1.- SURGIMIENTO DEL I. M. S. S.

Los altos índices de mortalidad, principalmente de infantes, constituía en sí un problema dramático y bastante alarmante; problema que demandaba solución inmediata, es por tanto incuestionable la creación del Seguro Social, que de manera directa y eficiente ha elevado el nivel de vida de los mexicanos.

La finalidad prioritaria que debía cumplir el Instituto Mexicano del Seguro Social al momento de su creación, fue la de prestar un servicio curativo, preventivo y represivo contra las enfermedades, especialmente las sociales, esto se reflejó en el descenso de la mortalidad -- tanto de los infantes como de los trabajadores adultos.

" El Seguro Social tiene por objeto cuidar de la salud de los trabajadores y promover el sostenimiento de los mismos cuando no puedan procurarse un salario, como consecuencia de la realización de alguno de los riesgos sociales o profesionales que constantemente le amenazan, tales como los accidentes y enfermedades de trabajo, las enfermedades generales, la invalidez, la vejez y la muerte". (19)

Una de las causas que dan origen a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, fue lo complejo de la vida moderna, pues ésta se caracteriza por la gran industrialización, puesto que día a día las grandes

empresas ofrecen con sus potentes maquinarias un peligro sumamente mayor a la integridad física del hombre.

Por otra parte, la implantación del Seguro Social debía interesar a los patrones puesto que contribuía a la tranquilidad del obrero, así como el aumento de su capacidad de rendimiento al evitar posibilidades de conflicto y propiciar un mejor entendimiento entre los factores de la producción.

Es en el Gobierno del Presidente Cárdenas, cuando se discute la creación del Seguro Social, interviniendo el Departamento del Trabajo, el de Salubridad, la Secretaría de Gobernación y la Comisión de estudios de la Presidencia, elaborando sus respectivos proyectos para establecer el Seguro Social.

" En el año de 1917, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, expresó en su mensaje dirigido al Congreso: "Que con las leyes protectoras del elemento obrero y con la implantación de los seguros de enfermedades y de vejez, entre otras leyes, las Instituciones Políticas de México cumplirán su contenido atendiendo satisfactoriamente las necesidades sociales; por lo cual en la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional se consideró de utilidad pública la expedición de una ley del Seguro Social que comprendiera seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades ----

- y accidentes, y otras con fines analogos". (20)

Posteriormente, es el 15 de enero de 1943, cuando se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social con la finalidad antes mencionada; la creación de dicha Institución se debe al ilustre mexicano Lic. Ignacio García Téllez, siendo su fundador el Presidente de la República de -- aquél entonces, Manuel Avila Camacho.

En la actualidad, el Seguro Social -- funciona en toda la República, amparando a la mayoría de la población mexicana, no siendo posible precisar el número de ellos por la rapidez con que se extiende en los diversos Estados del país así como a las diferentes categorías de trabajadores, además nos atrevemos a decir que su establecimiento ha sido consagrado entre los derechos fundamentales del hombre y más aún plasmados en la Constitución Política de los - Estados Unidos Mexicanos.

A continuación haremos una breve reseña histórica sobre el surgimiento de la Ley del Seguro Social, la cual dá vida a la creación del Instituto Mexicano -- del Seguro Social.

## 2.- LEY DEL SEGURO SOCIAL.

El primer proyecto de Ley redactado ya en forma, fue el que elaboró siendo Presidente de la República el General Alvaro Obregón, el 2 de junio de 1921, que por cierto no llegó a ser Ley.

Los años transcurridos de 1932 a 1940 fue una época que se caracterizó por la discusión y formulación de proyectos de la Ley del Seguro Social.

Los entonces departamentos de Trabajo y Salubridad apoyados por la Secretaría de Gobernación, de Hacienda y por la Comisión de Estudios de la Presidencia, --elaboraron diversos e importantes proyectos de Seguros Sociales.

Es en el año de 1934, cuando se elabora un proyecto de la Ley del Trabajo y de la Previsión Social, en el cual se fijan las bases sobre las que descansaría la Ley del Seguro Social, que tendrá como característica ser obligatoria, además debía constituir un servicio Federal Descentralizado a cargo de un organismo que se llamaría Instituto de la Previsión Social, y sus principales principios serían los siguientes:

- 1.- Gozar de autonomía completa.
- 2.- Estar integrado por representantes



del Gobierno Federal, de emuleados y de trabajadores.

3.- No perseguir fines lucrativos.

4.- Obtener recursos de las aportaciones que estableciera el Estado y los asegurados.

El General Lázaro Cárdenas, envió el - 27 de Diciembre de 1938 un proyecto de Ley a la Camara de Diputados, la que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes, creando un organismo que se denominaría Instituto Nacional de Seguros Sociales, integrado por representantes tanto de los patrones como de los trabajadores y del Estado.

Estimendose inaplazable la necesidad - de un régimen de Seguridad Social, el Gobierno del General - Manuel Avila Gamacho, envía al Congreso de la Unión el pro--yecto de Ley del Seguro Social, siendo aprobado por el Parla--mento, publicándose este decreto el 31 de diciembre de 1942.

(21)

Es el 15 de Enero de 1943, cuando apparece publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social que a la vez crea al Instituto Mexicano --del Seguro Social como un servicio público Nacional, destacando el establecimiento del régimen del seguro obligatorio, así como varias prestaciones sociales en favor de los trabajadores y de sus familias. (22)

Posteriormente, sufrió diversas reformas mediante decretos Presidenciales del 28 de diciembre de 1949; del 31 de diciembre de 1956; del 31 de diciembre de 1959; y del 31 de diciembre de 1971.

Una radical reforma, a iniciativa del -- Presidente Luis Echeverría en el año de 1973, publicada en -- el Diario Oficial el 12 de marzo del mismo año, la cual entra en vigor el 1.º de abril de 1973, estableciendo principios de Seguridad Social, hace también extensiva ésta a los campesinos y a los económicamente débiles creando no sólo seguros obligatorios sino también voluntarios.

La legislación de Seguridad Social Mexicana cubre ancho campo en materia de prestaciones sociales, es previsorá de riesgos sociales y profesionales susceptibles de presentarse, y comprende en sus beneficios a todas las -- personas que se encuentran vinculadas a otras por medio de -- un contrato de trabajo cualquiera que sea la personalidad -- jurídica o la naturaleza económica del patrón.

Tiene por finalidad proteger eficazmente contra los riesgos de trabajo, que a decir verdad en -- nuestro país representa un problema demasiado grave por el -- alto índice con que se presenta, ocasionando incapacidad temporal del obrero para desempeñar sus labores, así como la incapacidad permanente, total o parcial como consecuencia de --

la pérdida de alguno de sus miembros, alguna de sus facultades o sufriendo la muerte misma.

Para proteger de alguna enfermedad o accidente de trabajo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, otorga asistencia médica y farmacéuticas, así como los aparatos de prótesis y ortopedia que para el caso se requieran con el fin de lograr el restablecimiento máximo de la capacidad del trabajador, en caso de quedarse imposibilitado o de fallecer, el Instituto debe otorgar una pensión a la esposa e hijos del trabajador, proporcional al salario que devengaba.

Por otro lado cabe hacer mención que la Ley del Seguro Social distingue cuatro categorías de contingencias cubiertas por el régimen a saber:

- 1.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- 2.- Enfermedades no profesionales y - maternidad.
- 3.- Invalidez, Vejez y muerte.
- 4.- Cesantía involuntaria en edad avanzada.

### 3.- SURGIMIENTO DEL I. S. S. S. T. E.

La inmensa mayoría de los trabajadores que prestaban sus servicios al ISSSTE, al igual que los trabajadores que laboraban en el Instituto Mexicano del Seguro Social, se ven en la necesidad de mejorar su situación -- tanto económica como social.

La protesta de los servidores públicos aumentaba constantemente; era incontenible su inquietud, nadie los detenía en sus justas demandas y aspiraciones por una vida mejor. Con el propósito de orientar y tranquilizar las inquietudes de los servidores públicos, el Presidente de la República Plutarco Elías Calles, promulga la Ley Pensiones Civiles y de Retiro, el 12 de agosto de 1925. (23)

Sin embargo, el sistema de seguridad no cubría campos importantes como la atención a la salud y a la protección del salario, entre otras cosas, es hasta 1960 cuando se crea la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuando se incorporan la mayoría de las prestaciones en materia de Seguridad Social, que ya otros trabajadores habían conquistado en el año de 1943 con la expedición de la Ley del Seguro Social.

La Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, constituye el antecedente inmediato a la creación del -- ISSSTE, que estaría destinada a los funcionarios y emplea-- dos de la Federación particularmente.

Con el transcurso del tiempo, los tra-- bajadores al servicio del Estado ven concretizados sus anhe-- los de seguridad y esperanza en un hombre y en una ley. El -- hombre que le llegó al corazón del campesino, al alma del -- obrero y a la del burócrata fue Lázaro Cárdenas, quien envió a las Camaras el proyecto del Estatuto Jurídico de los Traba-- jadores al Servicio de los Poderes de la Unión, publicado el 5 de diciembre de 1938, en el Diario Oficial de la Federación.

Desde entonces, el burócrata mexicano entendió que estas respuestas no eran simples compensaciones a su lucha. Así, años más tarde la experiencia y la profunda convicción revolucionaria del Lic. Adolfo López Mateos, im-- pulsa de nueva cuenta el movimiento de la burocracia, elevan-- do a rango Constitucional el anterior Estatuto Jurídico, con-- virtiéndolo en el apartado "B" del artículo 123 Constitucio-- nal, colocando así los derechos de los servidores del Estado junto a sus hermanos de clase y de lucha.

Ya nadie podría detener el camino anda-- do por los trabajadores al servicio del Estado, estos preten-- den lograr la transformación de la precursora Dirección de -- Pensiones Civiles en el Instituto de Seguridad y Servicios --

Sociales de los Trabajadores del Estado, que en 1960 dá respuesta a las inquietudes que sobre las condiciones mínimas de la seguridad social eran el reclamo y esperanza de los servidores públicos y que hoy son realidad en el artículo 123 apartado "B" fracción XI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo señalado anteriormente, el 16 de diciembre de 1984 se publicó la nueva Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, que contempla mayores garantías, mayores prestaciones, una organización administrativa adecuada a los cambios existentes en beneficio de los propios servidores públicos.

4.- L E Y   D E L   I . S . S . S . T . E .

La Ley del ISSSTE es de Orden Público, de interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y se aplicará:

1.- A los trabajadores de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal incorporadas por ley o por decreto.

2.- Dependencias de la Administración Pública Federal y Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal.

3.- Pensionistas y familiares derechohabientes.

4.- Dependencias Estatales y Municipales por convenio con el ISSSTE.

5.- Diputados y Senadores en mandato Constitucional.

A continuación haremos un análisis de las primeras leyes que tuvieron vigencia y que sirvieron de antecedente para crear la actual Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Es el 12 de agosto de 1925 cuando se promulga la primera Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro, cuyo fin primordial fue atender, valga la redundancia,

pensiones de retiro por edad y tiempo de servicio, así como las pensiones por muerte, a favor de los familiares del trabajador, mediante cuotas aportadas por los trabajadores y el Gobierno Federal. Este organismo se creó con el nombre de - Dirección de Pensiones Civiles, que dependía de la Secretaría de Hacienda.

En el mes de abril de 1946, surge un segundo ordenamiento que abroga la Ley de 1925, fue el 30 de Diciembre de 1917 cuando se promulga la que sería la última Ley referida a la Dirección de Pensiones. (24)

En el año de 1960 para dar cumplimiento a la reforma constitucional, se promulgó la primera - Ley del Instituto, que tuvo vigencia hasta el primero de Enero de 1984, que a su vez fue modificada ese mismo año por \* las reformas publicadas en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1985, teniendo por fundamento la Fracción XI del apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Esta fracción consta de seis incisos, los cuales se analizan de la manera siguiente: (25)

- a) Se proponen las contingencias o ramas que debe cubrir:
- 1.- Accidentes y enfermedades profesionales.
  - 2.- Enfermedades no profesionales



y maternidad.

3.- Jubilación, Invalidez, Vejez y -  
muerte.

b) El derecho que tiene el trabajador de conservar el trabajo, cuando éste sufra un accidente o en fermedad, por el tiempo que determina la Ley.

c) Proteger a la mujer cuando se en-  
cuentre embarazada:

- 1.- Prohibiendole realizar trabajos -  
forzados que pongan en peligro su  
salud.
- 2.- Forzosamente tendrá dos períodos  
de descansos extraordinarios antes  
y después del parto, con el pago  
íntegro de su salario y por supues  
to la conservación de su empleo.
- 3.- Durante el período de lactancia -  
tendrá dos descansos por día de -  
media hora cada uno, para alimen  
tar a sus hijos.
- 4.- Disfrutará de asistencia médica y  
obstetricia, medicinas, ayuda pa-  
ra lactancia y servicio de guar  
des infantiles.

d) Tienen derecho a asistencia médica y medicinas tanto para el trabajador como para los familiares de éste.

e) Tienen derecho a disfrutar en -- centros vacacionales así como de tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se otorgan viviendas baratas en arrendamiento a los trabajadores, así como también se dá financiamiento que les permita obtener en propiedad habitaciones comodas para construir las, reparar las y mejorar las.

C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

- (10) Herrera Gutiérrez, Alfonso, La Ley Mexicana del Seguro Social, Edit. Eduardo Limón, México, 1943, P. 28.
- (11) Ericeño Ruíz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Edit. Harla, México, 1987, P. 66.
- (12) Herrera Gutiérrez, Alfonso, ob cit., P. 36.
- (13) De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del trabajo, Tomo I, Sentima Edic., Porrúa S.A., 1966, P. 6.
- (14) Cue Conovas, Agustín, Historia Social y Económica de México 1525-1854, Edit. Trillas, México, 1974, P. 213.
- (15) García Cruz, Miguel, La Seguridad Social en México, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social, Política y Cultural, Tomo II, 1958-1964, Edit. B. Costa-Amic, -- México, 1973, P. 15.
- (16) Ibídem, P. 40.
- (17) Gonzalez Díaz Lombardo, Francisco, El Derecho Social y La Seguridad Social Integral, UNAM, México, 1978, P.139.
- (18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México, 1987, P. 302.
- (19) Herrera Gutiérrez, Alfonso, Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social, Edit. Galeza, México, 1955, P. 11
- (20) Ibídem, P. 13.
- (21) Trueba Urbina, Alberto, Derecho Social Mexicano, Edit. -- Porrúa, México, 1978, P. 384.

- (22) Ibidem, P. 385.
- (23) Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Edit. Harla, México, 1987, P. 281.
- (24) Ibidem, P. 285.
- (25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ob.cit., P. 373

### C A P I T U L O   I I I .

#### N A T U R A L E Z A   J U R I D I C A   D E   L A S   I N S - T I T U C I O N E S   D E   S E G U R I D A D   S O C I A L .

- 1.- El IMSS como Organismo Público Descentralizado.
- 2.- Organización jurídica y administrativa.
- 3.- Prestaciones que otorga el IMSS.
- 4.- Organización Jurídica y Administrativa del ISSSTE.
- 5.- Prestaciones que otorga el ISSSTE.

NATURALEZA JURIDICA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.

No debemos olvidar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es precisamente eso: Social, y que debe considerársele como el instrumento jurídico del derecho obrero, por lo cual una Institución Pública queda obligada mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, a entregar al asegurado o a sus beneficiarios, siempre y cuando se consideren elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando por desgracia se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social. (26)

Así pues, procedamos a continuación a explicar su naturaleza jurídica, su organización interna, -- así como también las prestaciones que otorga.

De igual manera hablaremos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que por su destacada labor merece igual estudio.

1.- EL I. M. S. S. COMO ORGANISMO P U --  
B L I C O D E S C E N T R A L I Z A D O.

Citaremos a continuación diversas de<sup>2</sup>  
finiciones de lo que es un Organismo Descentralizado.

1.- " Son considerados como tales, --  
las Instituciones creadas por disposición del Congreso de la  
Unión, o en su caso, por el Ejecutivo, con personalidad jurí  
dica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o es--  
tructura legal que adopten". (27)

2.- " Son aquellas que tienen de con-  
formidad con los lineamientos de la legislación, una persona  
lidad jurídica que se crea por una Ley del Congreso de la --  
Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, por lo que consti-  
tuye un organismo encargado de realizar atribuciones que al  
Estado corresponden". (28)

De acuerdo con la doctrina del dere-  
cho administrativo, todo servicio público debe ser desarro--  
llado por el Estado, ya sea en forma mediata o inmediata. De  
ahí que se hubiera creado una Institución Descentralizada, -  
con personalidad jurídica propia y libre disposición de su -  
patrimonio, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social,  
(IMSS).

El IMSS, es el organismo descentralizado al que se encargó prestar el servicio público nacional, - consistente en asegurar el bienestar social de los trabajadores asalariados e independientes, lo cual podemos aseverar - en el artículo 10. de la Ley del Seguro Social, que a la letra dice:

" La presente Ley es de observancia general en - toda la república, en forma y términos que la misma establece". (29)

La organización administrativa puede - revestir diversas modalidades, pero los tipos a los que pueden reducirse son fundamentalmente dos:

- a) El régimen descentralizado.
- b) El régimen centralizado.

La descentralización es una forma de organización que adopta la administración pública para poder - desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado.
- 2.- Que en un momento dado son de interés general.
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello, dotados de:
  - a) Personalidad jurídica.
  - b) Patrimonio propio.
  - c) Régimen jurídico propio.



Mencionemos a continuación algunas - características de los organismos descentralizados, concretamente del IMSS:

1.- Son creados por un acto legislativo.

El IMSS, por aprobación de ambas cámaras, el 19 de enero de 1943 se publica el decreto que dió vida a esta Institución.

2.- Poseen un régimen jurídico propio.

El IMSS, cuenta con su propia ley que regula su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad.

3.- Poseen personalidad jurídica propia.

En el caso concreto de la Institución, la Ley del Seguro Social le concede personalidad y patrimonio propio.

4.- Poseen denominación propia.

La denominación en los organismos descentralizados equivale a lo que en las personas físicas es el nombre y -- siempre esta previsto por el acto de creación, así pues, el organismo descentralizado que nos ocupa se denomina: Instituto Mexicano del Seguro Social.

5.- Poseen sede de las oficinas y dependencias, así como del ámbito territorial.

La sede es el lugar, ciudad, calle y número donde residen los órganos de decisión, y el ámbito territorial, -- los lugares donde actúan los órganos descentralizados. Como hemos visto anteriormente el Instituto cumple con esta característica.

6.- Poseen órganos de dirección, administración y representación.

El IMSS, posee un órgano que por disposición legal está encargado de la dirección, que es la Asamblea General; - el órgano de administración es encabezado por el Congreso Técnico; y en cuanto a la representación, ésta queda a cargo del Director General, según lo establece la propia Ley del Seguro Social.

7.- Poseen una estructura administrativa interna.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 4o. del reglamento de organización interna del propio Instituto, -- éste cumple con ésta característica.

8.- Poseen patrimonio propio.

9.- Cumple con un objetivo.

- a) Realizan una actividad que le corresponde al Estado.
- b) Prestan servicios públicos, ( Seguridad Social ).
- c) Prestan servicios administrativos.

10.- Poseen una finalidad.

El fin del Instituto es lograr la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

11.- Poseen un régimen fiscal.

El IMSS, goza de exención de impuestos federales, locales y municipales, tal y como lo dispone el artículo -- 243 de la Ley del Seguro Social.

Una vez mencionadas las características de una administración descentralizada, podemos señalar algunas ventajas que otorga ésta administración: (30)

1.- Una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización.

2.- Democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo.

3.- Atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que con los mismos se incrementará el servicio al que los destinen, sin peligro de confundirse con los fondos públicos.

4.- Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

2.- ORGANIZACION JURIDICA  
Y ADMINISTRATIVA.

Sabemos que el IMSS cuenta con una organización tanto jurídica como administrativa, lo jurídico - lo encontramos en la propia Ley del Seguro Social, en cuanto a lo administrativo lo hayamos en el artículo 246 de la propia Ley.

En efecto, el artículo 246 de la Ley - del Seguro Social señala como órganos del Instituto:

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

I.- ASAMBLEA GENERAL.- Conforme a lo - dispone el artículo 247 de la Ley del Seguro Social, la autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, que se - encuentra integrada de manera tripartita por 30 miembros, -- que son designados de manera siguiente:

- a) Diez por el Ejecutivo Federal;
- b) Diez por las organizaciones patrimoniales; y
- c) Diez por las organizaciones de los trabajadores.

Estas personas duran en su cargo seis años, con posibilidad de reelección.

Mencionemos algunas de las facultades de la Asamblea General:

- 1.- Podrá discutir anualmente, para su aprobación o modificación el estado de ingresos y gastos; el balance contable; el informe de actividades presentado por el Director General; el programa de actividades; el presupuesto de ingresos y gastos para el año siguiente; y el informe de la Comisión de Vigilancia.
- 2.- Cada tres años conocerá para su aprobación o modificación del balance actuarial que presente cada trienio el Consejo Técnico

Cabe hacer mención que la Asamblea General será presidida por el Director General y deberá reunirse una o dos veces al año, y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con el reglamento respectivo.

II.- CONSEJO TECNICO, es el representante legal y el administrador del Instituto. Se integra con doce miembros, en forma tripartita, es decir:

- a) Cuatro por las organizaciones del Gobierno;
- b) Cuatro por las organizaciones de los patronos;
- c) Cuatro por las organizaciones de los trabajadores.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 253 de la Ley del Seguro Social, las atribuciones del Consejo Técnico comprenden los siguientes aspectos:

1.- Atribuciones que se refieren a condiciones económicas:

- a) Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto, con sujeción a lo previsto por la Ley y sus reglamentos;
- b) Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la dirección general.

2.- En el aspecto de administración del Instituto:

- a) Establecer y suprimir delegaciones, subdelegaciones y oficinas para cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial;
- b) Expedir los reglamentos que menciona la fracción VIII del artículo 240, que se refiere a los reglamentos interiores.
- c) Nombrar y remover al Secretario General, a los subdirectores, jefes de servicio y delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 257, a propuesta del Director General.
- d) Extender el régimen obligatorio del Seguro Social, en los términos del artículo 14 de esta Ley y autorizar la iniciación de servicios.
- e) Autorizar a los Consejos Consultivos delegacionales

para ventilar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274.

3.- En relación con los derechohabientes, toma las siguientes decisiones:

- a) Conceder, rechazar y modificar pensiones, pudiendo delegar éstas facultades a las dependencias competentes.
- b) Establecer los procedimientos para la inscripción, cotización y otorgamiento de pensiones.
- c) Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de esta ley, para hacer posible el disfrute del Seguro Social a los trabajadores asalariados, del campo, a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.
- d) Conceder, en casos excepcionales y previo estudio socioeconómico, el disfrute de prestaciones económicas y médicas a los derechohabientes que no reúnan todos los requisitos legales, siempre que el otorgamiento del beneficio sea justo y equitativo.

4.- Por lo que se refiere a la Asamblea General, existen sólo dos referencias:

- e) Resolver las operaciones del Instituto, exento aquellas que por su importancia ameriten acuerdo de la Asamblea General, de conformidad con lo dispuesto en la Ley y el reglamento.

b) Convocar a la Asamblea General ordinaria o extraordinaria.

III.- COMISION DE VIGILANCIA, la Asamblea General será quien designe a la Comisión de Vigilancia, que estará integrada por seis miembros, dos por cada sector representado en la Asamblea; durarán en su cargo seis años y podrán ser reelectos.

Las atribuciones de esta Comisión las regula el artículo 255 de la Ley del Seguro Social y al efecto señala:

- 1.- Vigilar las inversiones que se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos;
- 2.- Tiene a su cuidado practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;
- 3.- Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social;
- 4.- Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y de los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad;
- 5.- En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria.



IV.- DIRECCION GENERAL, de acuerdo a lo que dispone el artículo 256 de la ley que nos ocupa, el Director General será nombrado por el Presidente de la República. Cabe hacer mención que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89 fracción XX, se limitan las facultades presidenciales, no obstante esto, el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social es nombrado por el titular del Ejecutivo.

De acuerdo a lo estipulado por el artículo 257 de la ley que nos ocupa, las atribuciones del Director General son las siguientes:

- 1.- Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
- 2.- Ejecutar los acuerdos del Consejo Técnico;
- 3.- Representar al Instituto ante toda clase de autoridades, organismos y personas con la suma de facultades generales y especiales que requiera la ley, inclusive para sustituir o delegar dicha representación;
- 4.- Presentar anualmente al Consejo Técnico, el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;
- 5.- Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;
- 6.- Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial;

- 7.- Proponer al Consejo Técnico la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VII del artículo 253 de la ley de la materia;
- 8.- Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores;
- 9.- Las demás que señalen las disposiciones de esta ley y reglamentos.

### 3.- PRESTACIONES QUE OTORGA EL I. M. S. S.

Atendiendo a lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, diremos que en primer lugar el Seguro Social comprende un régimen obligatorio y uno Voluntario, dentro del primero están comprendidos los seguros de :

- I.- Riesgo de trabajo.
- II.- Enfermedades y maternidad.
- III.- Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte.
- IV.- Guarderías para hijos de aseguradas.

Ahora bien, en cuanto a las prestaciones que se otorgan dentro de cada uno de estos seguros, a conti-

nuación se desglosan los más importantes:

I.- Riesgo de Trabajo, la Ley del Seguro Social y la Ley Federal del Trabajo en los artículos 48 y 472, respectivamente, definen los riesgos de trabajo como:

" Los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo de su trabajo".

A) Prestaciones en especie para el seguro de Riesgo de Trabajo.

- 1.- Atención médica quirúrgica, farmacéutica. Es decir, todas las curaciones o intervenciones necesarias para la recuperación de la salud; así como el suministro de medicamentos.
- 2.- Servicio de hospitalización. Esta prestación implica la internación en unidades hospitalarias cuando sea necesario.
- 3.- Aparatos de prótesis y ortopedia. Incluye los instrumentos necesarios para el restablecimiento del trabajador que sufra el riesgo.
- 4.- Rehabilitación. Consiste en la realización de terapias, ejercicios, etc., por parte del enfermo, con la ayuda de aparatos en centros especializados para recuperar la salud.

Cabe hacer mención que este tipo de prestaciones duran el tiempo que el médico considere necesario

- para su curación y rehabilitación.

B) por su parte las prestaciones en dinero se otorgan en las siguientes situaciones:

- 1.- En caso de inhabilitación temporal, el asegurado recibirá el 100% de su salario; esta situación durará en tanto no se declare capacitado o mientras no se determine la incapacidad permanente, parcial o total.
- 2.- En caso de incapacidad permanente total de asegurado, debe recibir una pensión mensual según tarifa del artículo 65 de la Ley del Seguro Social.
- 3.- En caso de incapacidad permanente parcial, el asegurado recibirá una pensión de un tanto por ciento de su salario, dependiendo este porcentaje de la dimensión de la incapacidad y de acuerdo con la tabla de valuación de incapacidades, establecida en el artículo 514 de la Ley Federal del Trabajo.  
En caso de incapacidad mental del asegurado, se pagará la pensión a la persona que lo tenga a su cuidado, previa comprobación al IMSS.
- 4.- En caso de muerte del asegurado, se pagará una pensión a la viuda, a los huérfanos incapacitados, a los huérfanos menores de edad y en caso de no haber esposa, a la concubina; a falta de ellos, a los ascendientes que dependan del asegurado fallecido, artículo 71 de la Ley que nos ocupa.

Es importante mencionar que estas prestaciones en dinero deben pagarse directamente al asegurado y serán cubiertas por el patrón; ya que éste cubrirá con la cuota para cubrir los riesgos de trabajo. Para ello, las empresas se clasifican en cinco clases de acuerdo a la actividad que desarrollan y al riesgo que se realiza en cada una de dichas clases. En cada una se incluyen tres grados de riesgo: Mínimo, medio y máximo, de acuerdo a lo establecido por los artículos 79 y 82 de la Ley del Seguro Social.

## II.- ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.

- A) El seguro por causa de enfermedad se otorga cuando a personas afiliadas les acontece alguna enfermedad en forma natural, es decir, que no se deriva del riesgo del trabajo.

### 1.- Se otorga a :

- a) El trabajador asegurado o afiliado al Seguro Social.
- b) La persona que está pensionada, por incapacidad permanente, total o parcial, por invalidez, viudez, vejez, edad avanzada, orfandad.
- c) La esposa del asegurado o esoso de la asegurada - en caso de incapacidad total- o en su caso, a la concubina.

- d) Los hijos menores de 16 años.
- e) Los hijos hasta los 25 años, si estudian en planteles educativos del Estado.
- f) El padre y la madre que vivan con el asegurado o dependan económicamente de él.

2.- En cuanto a los requisitos para tener derecho al subsidio, es necesario que el trabajador haya cubierto cuando menos las 4 cuotas anteriores a la incapacidad y si el trabajador es eventual debe haber cubierto seis.

3.- Prestaciones en especie:

Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria. Estas prestaciones pueden durar hasta 52 semanas, plazo que puede prorrogarse por tiempo igual en caso de que la enfermedad continúe, según la prescripción médica.

4.- Prestaciones en dinero:

Este subsidio procederá siempre y cuando la enfermedad incapacite al trabajador, al que se le pagará a partir del cuarto día de inicio de la incapacidad.

- B) El seguro de Maternidad, se refiere a la protección y cuidados que se otorgan a la madre durante el embarazo.

1.- Se otorga a :

- a) La asegurada;
- b) La pensionada;
- c) La esposa del asegurado, desde que el IMSS certifique el embarazo;
- d) La concubina.

2.- Requisitos:

- a) Que se hayan cubierto por lo menos 30 cotizaciones mensuales en los doce meses anteriores al pago del subsidio
- b) Que se haya certificado por el IMSS el embarazo.
- c) Que la beneficiaria no ejecute trabajo alguno mediante retribución de los períodos anteriores y posteriores al parto.

3.- Prestaciones en especie:

Asistencia obstetricia; ayuda para lactancia; una canastilla para el hijo. Al no existir la esposa tendrá derecho a éstas prestaciones la concubina. Estas prestaciones durarán el tiempo que la prescripción médica lo considere necesario; sólo la ayuda para lactancia se extinguirá a los seis meses.

#### 4.- Prestaciones en dinero:

La asegurada tendrá derecho, durante el embarazo, al 100 por ciento de su salario durante 42 días antes del parto y 42 días después de éste.

En caso de que la asegurada se encuentre incapacitada para trabajar por causa del embarazo o del parto, después de las seis semanas de descanso, se prorrogará este plazo por 60 días con el pago de un 50% de su salario.

### III.- INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA, Y MUERTE.

#### A) INVALIDEZ:

##### 1.- Se otorga a :

- a) La esposa.
- b) Cada uno de los hijos menores de 16 años.
- c) Los padres del pensionado.
- d) El pensionado cuando no tiene familiar se le concede a él un porcentaje.

##### 2.- Requisitos:

- a) Que el asegurado haya acreditado 150 cotizaciones al Seguro Social.
- b) Cabe mencionar que el asegurado no tendrá el de-



-recho de disfrutar de esta pensión, si subsisten las causas que a continuación se mencionan:

- . Si de acuerdo con otra persona se haya provocado intencionalmente la invalidez.
- . Si resulta responsable de delito intencional que provocó la invalidez.
- . Si padece invalidez antes de ser afiliado al Seguro Social.

3.- Prestaciones en especie:

- a) Asistencia médica.
- b) Ayuda asistencial.

4.- Prestaciones en dinero:

De acuerdo con la tabla que señala el artículo 167, tomando como base el salario diario. Esta prestación durará mientras dure la invalidez del asegurado y se extinguirá hasta que la invalidez desaparezca. También puede extinguirse en forma anticipada, a solicitud del asegurado en el caso de que el pensionado establezca su residencia en forma permanente en el extranjero; en este caso, el Instituto entregará a dicho pensionado el importe de dos anualidades de pensión, extinguiéndose con ese pago todos los inherentes al seguro.

B) VEJEZ:

1.- Se otorga a:

- a) La persona asegurada que haya cumplido 65 años de edad.
- b) Los beneficiarios que quedan amparados a la muerte de éste, los cuales son:
  - . La esposa del asegurado o esposa de la asegurada.
  - . La concubina.
  - . Los hijos menores de 16 años.
  - . Los hijos hasta los 25 años, si estudian en planteles educativos del Estado o si no pueden mantenerse por sí solos, por alguna enfermedad.
  - . El padre y la madre del asegurado que vivan en hogar de éste.

2.- Requisitos:

- a) El otorgamiento de éste seguro sólo puede darse por solicitud del asegurado y se le cubrirá a partir de la fecha que haya dejado de trabajar.
- b) El derecho al disfrute de la pensión de vejez comenzará a partir del día en que el asegurado cumple 65 años de edad.
- c) Que el asegurado haya pagado 500 cotizaciones al seguro social.

3.- Prestaciones en especie:

Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

4.- Prestaciones en dinero:

Asignaciones familiares, ayuda asistencial.

Estas pensiones se otorgan de acuerdo con el artículo 167 de la Ley del Seguro Social; van desde \$ 7,371.00 anuales hasta \$ 34,580.00, pudiendo elevarse hasta el 35% del salario que cotizaba al seguro social, lo que además se puede incrementar en forma anual en un porcentaje de 1.25 más el porcentaje cotizado. Asimismo, el Instituto otorgará a los pensionados un aguinaldo anual equivalente a 15 días del importe de la pensión que percibían.

c) CESANTIA EN EDAD AVANZADA.

1.- Se otorga a:

- a) Al trabajador asegurado que quede privado de su trabajo del cual dependa económicamente él y su familia.
- b) Al asegurado que haya cumplido 60 años de edad.
- c) También se otorga a la esposa, los hijos menores de 16 años, la concubina en caso de no existir esposa o

en caso de no existir nadie de ellos.

2.- Requisitos:

- a) Que el INSS le reconozca al asegurado el pago de 500 cotizaciones semanales.
- b) Que haya cumplido 60 años de edad y que quede privado del trabajo remunerado por edad avanzada.

3.- Prestaciones en especie:

Quedan al servicio de los beneficiarios del asegurado, -  
**éstas son:**

- a) Asistencia médica.
- b) Ayuda asistencial.

4.- Prestaciones en dinero:

Esta prestación se compone de una pensión en beneficio - del asegurado; sólo se suspenderá en caso de que el pensionado trabaje durante algún tiempo ( y sólo durante éste debe ser interrumpida ) o en caso de muerte.

D) SEGURO DE MUERTE.

1.- Se otorga a:

La muerte desencadena dos situaciones: Viudez y Orfandad.

- a) En la viudez, quienes tienen derecho a percibir la -

pensión son: la viuda, y a falta de ella la concubina; así mismo, la pensión corresponde al viudo en caso de fallecer la trabajadora asegurada siempre y cuando él se encuentre totalmente incapacitado o hubiese dependido económicamente de dicha trabajadora.

b) En la orfandad, la pensión corresponde a cada uno de los hijos menores de 16 años cuando mueran el padre y la madre. También se otorgará al huérfano que tenga de 16 a 25 años, si éste se encuentra estudiando en planteles del Sistema Educativo Nacional.

## 2.- Requisitos:

- a) Que al fallecer al asegurado, el IMSS le reconozca el pago cuando menos de 150 cotizaciones semanales o que el asegurado se encuentre disfrutando de alguna pensión ya sea por invalidez, vejez, o cesantía en edad avanzada.
- b) Que el asegurado haya fallecido por causa diferente al riesgo de trabajo.

## 3.- Prestaciones en especie:

- a) Asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

La asistencia médica se dará a la viuda o a los beneficiarios en los términos del capítulo IV del título segundo de esta ley.

4.- Prestaciones en dinero:

- a) Pensión de viudez, es la cantidad que se le paga a la viuda; será la mitad de la que se paga por pensión de vejez, invalidez y cesantía en edad avanzada, esta pensión se extingue debido a las siguientes causas:
- . Por la muerte del beneficiario.
  - . Cuando la viuda o concubina contraiga matrimonio o viva en concubinato.
- b) Ayuda asistencial, se otorgará a la pensionada en los casos que lo requiera según un dictamen médico.
- c) Pensión de orfandad, la cantidad que debe percibir el huérfano de padre o de madre será del 20% de la pensión por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada que el asegurado estuviera percibiendo al fallecer o que le hubiese correspondido en tales circunstancias. Si la pensión de orfandad es por el fallecimiento de padre y madre, se aumentará del 20% al 30%. Esta pensión se extingue debido a las siguientes causas:
- . Cuando el menor alcance los 16 años o los 25 cuando se encuentre estudiando en plantel del Sistema Educativo Nacional;
  - . Cuando los hijos mayores de 16 años inhabilitados por enfermedad crónica, defecto físico o psíquico queden totalmente habilitados para mantenerse por su propio trabajo.

#### IV.\_ GUARDERIAS PARA HIJOS DE ASEGURADOS.

El cuarto y último tipo de protección, comprende el seguro de guarderías para hijos de trabajadores asegurados. La finalidad de este seguro se traduce en los siguientes servicios:

a) Proporcionar cuidados maternos a los hijos de trabajadores durante la primera infancia, que va desde la edad de cuarenta y tres días, hasta que cumplan cuatro años, este servicio incluye la ayuda para lactancia que termina cuando los hijos del asegurado cumplen seis meses de edad.

Estos servicios los otorga el Seguro Social a través de instalaciones especiales; en ellas los hijos de trabajadoras recibirán servicio de aseo, alimentación, cuidado de la salud, educación y actividades recreativas.

Los gastos que el Seguro Social realiza para la prestación de guarderías se cubren íntegramente por los patrones.

Después de haber analizado todos y cada uno de los tipos de protección que otorga el Seguro Social a sus afiliados y beneficiarios, de acuerdo con la ley de la materia vigente, es importante señalar que a pesar de que la --

clase trabajadora cuenta en la actualidad con una serie de medidas de cobertura amplia, en la realidad se presentan con frecuencia una serie de diferencias en perjuicio de los asegurados, en perjuicio de los beneficiarios y en perjuicio de la propia Institución.

Hasta aquí hemos visto las generalidades del régimen del Seguro Social obligatorio, así como los seguros que incluye. A continuación señalaremos lo referente al régimen del seguro social voluntario.

El segundo régimen que otorga el Seguro Social corresponde al Voluntario; el cual tiene dos modalidades: (31)

- a) Seguro Facultativo, está constituido por la posibilidad de inscribirse y retirarse. Por tanto, el facultativo permite a las personas y/o grupos que la disposición normativa establece, incorporarse a su voluntad; pero también otorga el derecho a separarse cuando lo deseen, sin perjuicio para ellos, por medio de manifestación escrita o simplemente por dejar de pagar las cuotas.
- b) Seguro Adicional, este seguro puede crecer en dos sentidos, vertical y horizontal, el primero al facilitar la aceleración de convenios que incrementen o disminuyan condiciones para su otorgamiento; el segundo, al permitir, mediante convenios, la incorporación de personas no seña-



ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

-73-

lados por la ley, en tanto son familiares dependientes o poseen una naturaleza jurídica que no obliga a la incorporación en un sistema determinado y, en consecuencia, permite afiliarlos a cualquiera. Desde luego que ésta forma está vinculada con el seguro obligatorio y el voluntario; por ello, sigue la suerte y el destino de lo principal.

#### 4.- ORGANIZACION JURIDICA Y ADMINISTRATIVA DEL I. S. S. S. T. E.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al igual que el IMSS, es un Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México.

Algunos autores coinciden en que la naturaleza jurídica del ISSSTE radica principalmente en el servicio público que presta. En incisos anteriores hemos señalado lo que se pudiera entender como descentralización, pero no está por demás especificar la naturaleza jurídica del ISSSTE, y al efecto señalamos que la descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos técnicos apropiados a las necesida-

des de los mismos, con un régimen económico que permita la autonomía sin estar sometido a la administración central en forma directa.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, está definido como órgano descentralizado por las razones siguientes:

- 1.- Porque la administración de los asuntos que competen al Instituto se debe de hacer con criterio absolutamente técnico y no burocrático.
- 2.- El Instituto está dotado de autonomía suficiente para realizar sus propias funciones, pero el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría correspondiente se reserva el control administrativo que crea necesario.
- 3.- El ISSSTE posee personalidad jurídica y patrimonio propio; características que de acuerdo a la doctrina son propias de un organismo descentralizado.

Ahora bien, por lo que respecta al patrimonio del Instituto, éste se integra de acuerdo a lo enunciado por la propia ley en su artículo 174 fracción I y que al respecto señala: (32)

" El patrimonio del ISSSTE lo constituyen sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones".

Por su parte el maestro Alberto Briceño Ruiz, señala que el patrimonio del ISSSTE se encuentra integrado por:

- 1.- Los centros de los trabajadores y pensionistas;
- 2.- Las aportaciones de las dependencias y entidades;
- 3.- Los créditos o intereses a cargo de los trabajadores o de las dependencias y entidades;
- 4.- Los intereses, rentas, plusvalías y utilidades que se obtengan de las inversiones;
- 5.- Las indemnizaciones, pensiones caídas e intereses que prescriban a favor del Instituto;
- 6.- Las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de ley;
- 7.- Las donaciones, herencias y legados;
- 8.- Los bienes muebles e inmuebles que las dependencias o entidades destinen y entreguen para los servicios y prestaciones.

A continuación nos ocuparemos de los Organos de Gobierno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En efecto, el artículo 151 de la ley que nos ocupa, señala como Organos de Gobierno los siguientes:

- I.- La Junta Directiva.
- II.- El Director General.

III.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

IV.- La Comisión de Vigilancia.

I.- LA JUNTA DIRECTIVA, se integra por once miembros:

1.- Cinco titulares de Secretarías de Estado.

- a) Programación y Presupuesto.
- b) Hacienda y Crédito Público.
- c) Salubridad y Asistencia.
- d) Desarrollo Urbano y Ecología.
- e) Trabajo y Previsión Social.

2.- Cinco designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

3.- El Director General, nombrado por el Presidente de la --  
República.

II.- EL DIRECTOR GENERAL.

Debe hacer mención, que como el Director General no es un organismo público sino solamente un funcionario público, debería llamarse Dirección General.

Será auxiliado por los trabajadores - de confianza que nombre la Junta Directiva a propuesta del - mismo, así como quien lo suplirá en caso de faltas temporales.

El Director General del Instituto tendrá de acuerdo al ordenamiento jurídico las obligaciones y

facultades siguientes:

- 1.- Ejecutar los acuerdos de la junta Directiva, y representar al Instituto en todos los actos.
- 2.- Convocar a sesión a los miembros de la Junta Directiva.
- 3.- Someter a la aprobación de la Junta Directiva el programa institucional y el programa anual, así como las cuestiones de su competencia.
- 4.- Presentar a la Junta Directiva un informe anual, los proyectos de reglamentos internos y de servicio.
- 5.- Expedir los manuales de organización, procedimientos y servicios.
- 6.- Proponer nombramiento y remoción de los servicios públicos de primer nivel. Nombrar a los trabajadores de base y de confianza. Formular el calendario oficial de actividades, conceder licencias al personal, vigilar las labores e imponer correcciones disciplinarias conforme a las condiciones generales de trabajo.
- 7.- Presidir las sesiones de la Comisión Interna de Administración y Programación, firmar escrituras públicas y títulos de crédito. Representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa.

### III.- LA COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA.

Esta Comisión está integrada por nueve miembros con carácter de vocales:

- 1.- Uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director General, el cual fungirá como vocal Ejecutivo.
- 2.- Un vocal designado por cada una de las Secretarías de Estado que intervienen, excepto, la Secretaría de Salubridad y Asistencia.
- 3.- Cuatro vocales designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado (FSTE), y por cada vocal propietario se designará un suplente.

Esta Comisión, tendrá las facultades siguientes:

- 1.- Decidir, a propuesta del vocal, las inversiones de recursos y los financiamientos del fondo.
- 2.- Resolver sobre las operaciones del fondo, excepto las que ameriten acuerdo de la Junta Directiva, la que decidirá en un lapso de 15 días.
- 3.- Examinar para presentar a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, los estados financieros y los informes de labores.
- 4.- Presentar a la Junta Directiva el presupuesto de gastos

de administración, de operación y vigilancia del fondo, los que no excederán del 1.5% de los recursos totales.

- 5.- Proponer a la Junta Directiva las reglas para otorgar créditos y operar depósitos.

#### IV.- LA COMISION DE VIGILANCIA.

Se compone de siete miembros:

- 1.- Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 2.- Un representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- 3.- Un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Un representante del ISSSTE designado por el Director General, con derecho a voz pero sin voto y que actuará como secretario técnico.
- 5.- Tres designados por el PSTE.

Sus atribuciones son las siguientes:

- 1.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto;
- 2.- Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y

programas aprobados;

- 3.- Disponer las practicas de auditorías;
- 4.- Proponer a la Junta Directiva o al Director General las medidas apropiadas para alcanzar eficacia;
- 5.- Examinar los estados financieros y la evaluación financiera y actuarial del Instituto;
- 6.- Designar a un auditor externo que auxilie a la Comisión y las que le fije. el reglamento interior del Instituto y demás disposiciones aplicables.

5.- PRESTACIONES QUE OTORGA EL  
I. S. S. S. T. E.

Dentro de las prestaciones que otorga el ISSSTE, podemos mencionar las siguientes:

- 1.- Medicina preventiva.
- 2.- Indemnización global.
- 3.- Arrendamiento o venta de habitaciones.
- 4.- Prestaciones a corto y mediano plazo.
- 5.- Prestaciones sociales y culturales.



- 1.- Medicina Preventiva, el Instituto proporcionará servicios de medicina preventiva con el fin de preservar y mantener la salud de los trabajadores, pensionistas y sus familiares derechohabientes.
  
- 2.- Indemnización global, cuando el trabajador no tenga derecho a pensión por jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez, se le otorgará en sus respectivos casos una indemnización global equivalente a:
  - a) El monto total de las cuotas con que hubiese contribuido, si tuviese de uno a cuatro años de servicios;
  
  - b) El monto total de las cuotas que hubiese contribuido en los términos del artículo 16 de este mismo ordenamiento, más 45 días de su último sueldo básico según lo define el artículo 15, si tuviese de 5 a 9 años de servicios;
  
  - c) El monto total de las cuotas que hubiese pagado conforme al mismo precepto, más 90 días de su último sueldo básico, si hubiera permanecido en el servicio de 10 a 14 años.Si el trabajador falleciere sin tener derecho a las pensiones mencionadas, el Instituto entregará a sus beneficiarios al importe de la indemnización global.

3.- Arrendamiento o venta de habitaciones, el Instituto proporcionará habitaciones en arrendamiento, con opción de venta conforme a los programas previamente aprobados por la Junta Directiva.

4.- Prestamos a mediano y corto plazo, los prestamos a corto plazo, se otorge a todos los asegurados incluyendo a los trabajadores de confianza así como a los trabajadores -- temporales, mediante garantías especiales que determine la Junta Directiva.

Los prestamos a mediano plazo, tiene como objetivo principal, facilitar la adquisición de bienes de consumo duradero, de preferencia los que tengan en venta las tiendas y centros comerciales del Instituto.

5.- Prestaciones sociales y culturales, por lo que respecta a las primeras, el Instituto atenderá las necesidades básicas del trabajador y su familia para cuidar el poder adquisitivo de los salarios, con orientación hacia patrones racionales y sanos de consumo.

Al respecto el Instituto ha proporcionado precios módicos en los servicios sociales que a continuación se enlistan:

- a) Venta de productos básicos y de consumo para el hogar.
- b) Alimentación económica en el trabajo.
- c) Centros turísticos.
- d) Servicios funerarios y, los demás que acuerde la Junta Directiva.

El objetivo de éstas prestaciones es que satisfagan las necesidades de asegurados, pensionados y beneficiarios en cuanto a educación, alimentación, descanso, esparcimiento y mejoría de su nivel de vida.

C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

- (26) Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales en México, --  
Edit. Botas, México, 1944, P. 55.
- (27) De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa,  
Edic. Octava, México, 1979, P. 354.
- (28) Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Edic. Vigésimo--  
tercera, Edit. Porrúa, México, 1984, P. 202.
- (29) Ley del Seguro Social, Edit. Pac, México, 1989, P. 17.
- (30) Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales en México, -  
ob cit., P. 268.
- (31) Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros -  
Sociales, Edit. Harla, México, 1987, P. 31.
- (32) Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada  
por Trueba Urbina Alberto y Trueba Barreña Jorge, Edic.  
Vigésima quinta, Edit. Porrúa, México, 1989, P. 150.
- (33) Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros  
Sociales, Ob Cit., P. 343.

## CAPITULO IV.

### EL TRATO AL ASEGURADO Y A SUS - BENEFICIARIOS EN LAS INSTITUCIO NES DE SEGURIDAD SOCIAL.

- 1.- Sujetos de aseguramiento en la Ley del Seguro Social y -  
en la Ley del ISSSTE.
- 2.- Derechos y obligaciones del asegurado y de los beneficia-  
rios.
- 3.- Logros actuales del IMSS y del ISSSTE.
- 4.- Deficiencia en los servicios otorgados al asegurado y a -  
sus beneficiarios:
  - a) Deficiencia administrativa.
  - b) Deficiencia médica.
- 5.- Responsabilidad civil y penal por la deficiencia en el --  
servicio que prestan estas Instituciones.

1.- SUJETOS DE ASEGURAMIENTO EN -  
LA LEY DEL SEGURO SOCIAL Y  
EN LA LEY DEL I. S. S. T. E.

Como lo señalemos oportunamente en el capítulo referente a las prestaciones que otorga el Seguro Social, éste comprende dos regímenes, uno obligatorio y otro voluntario.

El primero, se refiere a que toda persona que tenga trabajadores a su servicio debe de manera obligatoria afiliarlos al Instituto Mexicano del Seguro Social, y en caso de faltar a esta obligación se hace acreedor de una sanción. La finalidad principal de la obligatoriedad del Seguro Social consiste en que las prestaciones se otorguen a todos los trabajadores dependientes de algún patrón en forma estable y no a la voluntad o conveniencia de éste.

Ahora bien, mencionemos a continuación quienes son los sujetos protegidos por el régimen obligatorio en la Ley del Seguro Social, artículo 12. (34)

- a) Las personas vinculadas a una relación de trabajo sin importar la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón aún cuando se encuentre exento de impuestos.
- b) Los miembros de sociedades cooperativas de producción y administración obreras o mixtas.
- c) Los ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios---

rios organizados en grupos solidarios, sociedades o uniones de crédito agrícola, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola

Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, artículo 13 de la Ley que nos ocupa: (35)

- a) Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;
- b) Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechar los recursos forestales, industriales o comerciales en razón de fideicomisos;
- c) Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos estén sujetos a contratos de asociación, producción y financiamiento;
- d) Los pequeños propietarios con más de 20 hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aún cuando no estén organizados crediticiamente;
- e) Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores;
- f) Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a sus servicios. El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por decreto, las modalidades y

fecha de incorporación obligatoria al régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo, así como los trabajadores domésticos.

Por otra parte, la ley establece que quienes dejen de estar asegurados en el régimen obligatorio pueden continuar voluntariamente protegidos por el Seguro Social, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- 1.- Que el trabajador haya cotizado al Seguro Social durante 52 semanas.
- 2.- Que la continuación de protección que otorga el Seguro Social sea solicitada por el asegurado.

Después de haber visto quiénes son los sujetos del régimen obligatorio, veamos a ver quienes son los sujetos que pueden pedir su incorporación voluntaria al Seguro Social y cuáles son sus requisitos.

Los sujetos que pueden ser incorporados voluntariamente al régimen obligatorio son todos los trabajadores que tienen la necesidad de esa protección; se señala como característica principal que no sean trabajadores asalariados que dependen de algún patrón, ellos son:

- a) Los trabajadores domésticos;
- b) Los trabajadores en industrias familiares;



- c) Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios;
- d) Las personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 5o. de la Ley del ISSSTE, diremos que los sujetos asegurados son los que a continuación se enlistan: (36)

- a) Dependencias, que son las llamadas unidades administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno Federal y Municipios que se incorporen al régimen de seguridad social de esta ley.
- b) Entidades, que son los organismos y empresas e Instituciones públicas paraestatales que se incorporen al régimen de esta ley.
- c) Trabajadores, aquellas personas que prestan sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en listas de raya de los trabajadores temporales, salvo los que persiban por honorarios.
- d) Pensionistas.
- e) Derechohabientes:
  - La esposa o la concubina.
  - Hijos menores de 18 años que se encuentren estudiando en

- c) Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios;
- d) Las personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 5o. de la Ley del ISSSTE, diremos que los sujetos asegurados son los que a continuación se enlistan: (36)

- a) Dependencias, que son las llamadas unidades administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno Federal y - Municipios, que se incorporen al régimen de seguridad social de esta ley.
- b) Entidades, que son los organismos y empresas e Instituciones públicas paraestatales que se incorporen al régimen - de esta ley.
- c) Trabajadores, aquellas personas que prestan sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en - listas de raya de los trabajadores temporales, salvo los que perciban por honorarios.
- d) Pensionistas.
- e) Derechohabientes:
  - La esposa o la concubina.
  - Hijos menores de 18 años que se encuentren estudiando en

- plantales oficiales hasta los 25 años.
- Hijos mayores de 18 años incapacitados previo examen médico del Instituto.
- El esposo o concubinario mayor de 55 años o incapacitado - que dependa económicamente.
- Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado.
- Siempre que el derechohabiente tenga derecho a las prestaciones y que no tengan derechos previos los beneficiarios también gozarán de los mismos.

## 2.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL ASEGURADO Y DE LOS BENEFICIARIOS.

A decir verdad, los derechos de que gozan los asegurados consagrados en sus respectivas leyes, son en cierta forma comunes unos con otros. Por un lado en la Ley del Seguro Social, el asegurado tiene el derecho de que su patrón lo inscriba en el Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro de un plazo no mayor de cinco días; en caso de que el patrón no cumpla con esta obligación, el trabajador puede ejercer su derecho de acudir al propio Instituto y proporcionar los informes correspondientes para su afilia--

ción, sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido.

El artículo 21 de la Ley del Seguro Social señala: (37)

" Los trabajadores tienen el derecho de solicitar al Instituto su inscripción, comunicar las modificaciones de su salario y demás condiciones de trabajo. Lo anterior no libera a los patronos del cumplimiento de sus obligaciones, ni les exime de las sanciones y responsabilidades en que hubieren incurrido".

Ahora bien, de acuerdo a lo señalado por el artículo 8 de la Ley del ISSSTE quienes se encargan de dar de alta a los trabajadores burócratas y a sus beneficiarios para que puedan gozar de servicios médicos en el ISSSTE son las dependencias, es decir, las Unidades Administrativas de los Poderes de la Unión, así como también empresas e instituciones públicas paraestatales, en un término de 30 días siguientes a la toma de posesión del trabajador. (38)

Por otro lado, los asegurados y sus respectivos beneficiarios que señala tanto la Ley del Seguro Social como la Ley del ISSSTE, tienen derecho a prestaciones, que básicamente son en especie y en dinero, y que ya fueron estudiadas en capítulo anterior.

De acuerdo con la Ley del Seguro Social y atendiendo a las obligaciones del asegurado, diremos que -- una de ellas es proporcionar al patrón y al Instituto todos los datos y documentos que le sean requeridos para su correcta inscripción, así como para realizar cualquier trámite ante el propio Instituto, o para dar de alta a cada uno de los hijos que nazcan.

De las obligaciones señaladas en la Ley del ISSSTE que deben cumplir los trabajadores diremos lo siguiente: (39)

- a) Proporcionar nombres de sus familiares derechohabientes.
- b) Los informes, documentos probatorios.
- c) Exigir el cumplimiento de sus derechos y obligaciones del Instituto.
- d) Registro personal y de sus derechohabientes.
- e) Requerir el documento o tarjeta de identificación de afiliación de todos los beneficiarios de esta ley.

3.- LOGROS ACTUALES DEL I.S.S.S. Y  
DEL I.S.S.S.T.E.

Cuando se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social, se desencadenó en el país una furiosa oposición en contra suya, pero con el transcurso de los años los detractores de la Seguridad Social mexicana fueron pronto vencidos por la decisión inquebrantable del Gobierno Mexicano y convencidos progresivamente por la capacidad de los trabajadores técnicos, personal médico y sobre todo del personal administrativo de aquellos años.

El camino que hubo de recorrerse para organizar técnica y administrativamente tanto al Instituto Mexicano del Seguro Social como al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, constituyó un gran desafío a la capacidad de organización del Estado Mexicano. De todo lo hecho hasta ahora, debemos estar satisfechos en vista de que ha sido realizado con sentido patriótico y además con ferviente pasión de poder servir.

La Seguridad Social Mexicana, que al establecerse provocó en torno suyo más escepticismo que confianza, gracias a la acción esforzada de todos estos años, enorgullece hoy a nuestro país y constituye uno de los mejores instrumentos de que dispone para afianzar y extender su voluntad de progreso social.

A sólo algunos lustros de la creación de las Instituciones de Seguridad Social, llámese IMSS o ISSSTE, o ISFAM, se ha logrado crear el más amolío y moderno sistema de servicios administrativos y médicos para beneficio de los asegurados y de los beneficiarios.

De las Instituciones de Seguridad Social emana una fuerza moral que avala los avances que se han obtenido para que no se deterioren ni sufran daños irreversibles los niveles de vida.

Hoy en día las Instituciones de Seguridad Social constituyen un patrimonio político y social indiscutible, y ha quedado atrás la época en que se les veía como un anhelo colectivo que sólo a largo plazo sería realidad.

Una de las prioridades actuales del país es la consolidación de acciones tendientes a formar recursos humanos de alto nivel que verticipen en el proceso productivo y social y hagan frente a los retos futuros que traerá consigo una población que en los próximos 20 años llegará a los 120 millones de mexicanos.

Para fortalecer estas tareas de capacitación así como el derecho de programas de investigación que enriquezcan y revitalicen a la Seguridad Social, en fecha reciente el titular del IMSS junto con el Director del -

Politécnico, firmarán un convenio y dos acuerdos, que comprometen a las partes a la formación, capacitación y actualización de recursos humanos a nivel técnico profesional y de posgrado, así como para el desarrollo de proyectos de investigación, de fomento a la salud y de la oportuna atención médica a los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional. (4)

Por otra parte, el titular del IMSS y el que fuera rector de la UNAM, Jorge Carvizo, suscribieron un convenio para la creación de seis unidades universitarias de investigación, que estarán ubicadas en el Centro Médico -- Nacional Siglo XXI. En ellas se efectuarán investigaciones de diversas disciplinas médicas y se pondrá especial énfasis en el estudio de enfermedades infecciosas, parasitarias, oncológicas, endócrinas, de crecimiento y desarrollo, reproducción y genética humana, todas ellas de trascendencia para la salud de los mexicanos.

Debemos reconocer que el camino emprendido en la Seguridad Social no admite retroceso alguno, el -- Instituto Mexicano del Seguro Social se ha constituido en un patrimonio esencial e inalienable de la clase trabajadora, -- que brinda protección a más de la mitad del total de la población.



En diciembre de 1987, a la fecha, el crecimiento en el índice de asegurados por el IMSS fue de un 7.10%, por lo que la cifra de asegurados permanentes llegó a 8 millones 200 mil. (41)

Por lo que se refiere a las prestaciones médicas, se ha logrado disminuir la incidencia en la tasa de morbilidad por poliomielitis, sarampión y tosferina; se sigue intensificando medidas preventivas y de tratamiento específico para combatir el dengue, el paludismo y el sida.

El IMSS, ha encaminado sus acciones hacia la disminución del índice de delincuencia juvenil, vanderismo, alcoholismo y farmacodependencia, reorientando sus servicios en el área de recreación física hacia la comunidad, concentrando su esfuerzo en la organización de eventos de carácter masivo, en la enseñanza de diversas disciplinas deportivas y el fomento a la práctica de éstas.

El desarrollo de la medicina en nuestro país ha adquirido gran auge en el ámbito científico internacional, como consecuencia del trasplante múltiple de órganos realizado por primera vez en México y en América Latina el 24 de enero del año en curso.

El trasplante de corazón se efectuó en el Hospital de Cardiología del Centro Médico Siglo XXI; el -

de los riñones en el hospital de Especialidades del Centro -- Médico Siglo XXI; el de pulmón correspondió al Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias; y el de hígado al Instituto Nacional de Nutrición. (42)

Este hecho fue posible gracias a la concertación de esfuerzos de dos grandes Instituciones de Salud, el IMSS y la Secretaría de Salud, organismos encargados de la salud y el bienestar social de los mexicanos.

El llevar a cabo este tipo de trasplantes, no sólo demuestra el grado de desarrollo de los servicios médicos que acreditan la excelencia de la medicina mexicana, -- sino que permiten vislumbrar un futuro más promisorio en este campo del desarrollo nacional.

Este acontecimiento es un ejemplo de lo -- que puede realizar las Instituciones de Salud, aprovechando -- la capacidad y la mística de servicio que caracteriza a los -- médicos de nuestro país.

Un logro más, atribuido al IMSS, es el haber combatido la enfermedad conocida como " Espondilitis Anquilosante ". Dicho padecimiento provoca rigidez en las vertebrales y deformación --progresiva e irreversible-- en toda la columna. En los casos más agudos, causa encorvamiento hacia -- adelante, que llega incluso a alcanzar el nivel de las rodillas.

No hace mucho aún , quienes enfermaban - de este mal estaban condenados a irse doblando, cual planta marchita, pero ahora existe un razgo de esperanza: el IMSS - aplica ya una nueva técnica quirúrgica denominada " Osteotomía de Columna ", cuyo fin es enderezar la columna, después de la operación el paciente tiene que usar, durante corto -- tiempo una prótesis que le ayude a mantener erguida su columna.

Si bien es cierto que este tipo de ciru-- gía no devuelve totalmente la movilidad de la columna, sí -- ayuda significativamente el estado físico del enfermo, que - de otra manera quedaría condenado a sufrir la deformidad de porvida.

Hace poco más de un año, en enero de 1988 por primera vez en México se realizó un trasplante de cere-- bro a cerebro, por los neurocirujanos del Centro Médico Na-- cional la Raza del IMSS, obteniendo logros verdaderamente po-- sitivos. (43)

Con ello se puso en marcha un nuevo proce-- dimiento para combatir el mal de Parkinson, y se abrieron -- nuevas posibilidades para tratar otras enfermedades del cere-- bro. Este grandioso acontecimiento trajo como consecuencia o como resultado: Que en todo el mundo, millones de enfermos - adquirieren mayores esperanzas de vida.

Posteriormente, en julio del mismo año, en el mismo hospital de la Raza, un grupo multidisciplinario de médicos mexicanos efectuó, con éxito, el primer trasplante de corazón en nuestro país y probablemente en América Latina. (44)

Para octubre de 1988, gracias a la donación altruista de órganos y a los avances de la ciencia médica, en el IMSS se habían realizado 3000 trasplantes de riñón que permitieron reintegrar a la vida social y productiva a pacientes que estaban condenados a padecer severas limitaciones o, en el peor de los casos a morir. (45)

Por otra parte, a menos de un año de haber entrado en funcionamiento el primer banco de ojos del IMSS, en el Hospital de Especialidades del Centro Médico Nacional Siglo XXI, se ha logrado trasplantar 80 córneas en igual número de derechohabientes. (46)

A principios de este año, fue dado a conocer otro logro de nuestra ciencia médica que no puede calificarse sino como maravilloso: En el mismo Centro Médico Siglo XXI, se llevó a cabo un trasplante múltiple de órganos, un donador y cinco beneficiarios.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, empeñado en brindar mejores opciones de curación a la pobla-

ción derechohabiente, ha incorporado en sus hospitales la -- tecnología más avanzada para el diagnóstico y el tratamiento de algunos padecimientos. Tal es el caso de la adquisición -- de dos modernos equipos de "Litotripsia", que disuelven cálculos reno-uretrales y de la vesícula biliar sin recurrir a la cirugía. (47)

Estos equipos de fabricación Alemana se encuentran instalados en los Centros Médicos Nacionales -- Siglo XXI, en la Ciudad de México y en la Ciudad de Guadalajara.

En primer lugar, las ventajas que representa son:

Que no requieren de intervención quirúrgica, anestesia, o se dación y no utilizan enfermería especializada.

Lo extraordinario es que el procedimiento dura de 30 a 45 mi nutos y además permite que el paciente pueda retornar a su -- domicilio el mismo día del tratamiento. La localización de -- los cálculos en los riñones y en la vesícula se realiza me-- diante ultrasonido de alta definición, lo que permite encón-- trar cálculos hasta de tres milímetros, sin riesgo de las ra diaciones para el personal ni para el enfermo.

Si bien es cierto que el IMSS, ha -- realizado una labor de enorme trascendencia médica, en la ac tualidad existe una enfermedad que no han podido erradicar, -- nos referimos al Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, no se ha podido descubrir cura alguna ni en México ni en algún

país del extranjero, pero confiamos que el IMSS con sus gran des avances que ha logrado logre descubrir pronto el remedio de esta enfermedad que hoy en día es el azote de la humani--dad.

Veamos lo que por su parte ha realizado el ISSSTE que, como sabemos, despierta gran interés y provoca inquietudes dentro de la masa trabajadora. Esto es natural porque la salud es uno de los bienes más preciados del hombre, por lo que es legítima su aspiración en el sentido de que dichos servicios sean cada vez más eficientes.

Es indudable que estos asuntos de los servicios médicos son de gran importancia para los trabajadores, por eso estamos de acuerdo en que son necesarios los -- máximos esfuerzos para superarlos, para lo cual se requiere un amplio sentido de responsabilidad de quienes los proporcionan y conciente colaboración de quienes los reciben.

La labor de un médico se manifiesta claramente en la sencilla y dramática relación médico-paciente, que sintetiza lo más puro y generoso de la solidaridad humana. Una parte, la dolorida y enferma, busca esperanzada su alivio y curación a través del conocimiento científico, y por otra parte la ética profesional del médico. Este encuentro con el médico y el derechohabiente enfermo, sea la facilidad de consulta, es factible gracias a los esfuerzos econó

micos aportados por todos los que integran las fuerzas solidarias de la Seguridad Social, pues basta recordar que en la etapa del florecimiento de la medicina privada, sólo era im-  
factible el servicio médico para escasas personas que podían pagarlo. Ahora gracias a la medicina Institucional, se han am-  
pliado las posibilidades de obtener servicios médicos, que ya estén en función del derecho individual y no de la can-  
tidad de la aportación, es decir, no tiene más derecho el que coopera con mayor cantidad, pues basta su identificación co-  
mo derechohabiente para que se le otorgue el servicio.

Lo trascendente es unirnos siempre en la tarea de hacer el bien, venciendo los pequeños y grandes obstáculos que siempre se presentan en todas las tareas humanas.

Nuestras carencias, nuestras deficiencias, nuestras metas no alcanzadas, nuestros deseos no cumplidos, todo esto es parte de un pueblo y una revolución vibrante y dinámica que crece y se desarrolla a una velocidad indescriptible, dentro de una serie que necesitamos inter-  
pretar para hacernos copartícipes de toda actividad creadora, de todo impulso renovador.

Dentro de este cambio, la Seguridad Social avanza y se convierte en factor de progreso y solida-  
ridad.

4.- DEFICIENCIA EN LOS SERVICIOS  
OTORGADOS AL ASEGURADO Y A -  
SUS BENEFICIARIOS.

Vistos los enormes triunfos adquiridos por las Instituciones de Seguridad Social, vemos a continuación lo que lamentablemente ocurre esp lu, de éxito y lo gro.

Lamentablemente, es de todos sabido que los servicios que prestan los empleados administrativos y algunos profesionistas médicos, dejan mucho que desear, -- pues en múltiples ocasiones ya sea por descuido o por negligencia no atienden al asegurado o al beneficiario con el humanismo y profesionalismo que debe ser.

Cuando el asegurado padece del infortunio de la enfermedad o se ve afectado por algún riesgo de trabajo, en primera instancia acude a las clínicas de Seguridad Social, como el IMSS o el ISSSTE, según sea el caso, y lo que acontece una vez estando en dichas Instituciones es de -- todos conocido, reciben un trato desuota y prepotente por -- parte del personal administrativo y médico, estos malos servidores con su actitud de prepotencia lesionan y perjudican una noble causa; de poco o casi nada valdrían los equipos y -- las Instituciones bien dotadas como las que tenemos, si el -- personal contratado para atenderles se apartan de los princi



nios de solidaridad y de las normas que rigen su profesión.

Debemos tomar en cuenta que las personas que mayormente acuden a nuestras Instituciones son de escasos recursos, son principalmente asalariados, y que por consiguiente el sueldo siempre es bajo e insuficiente para cubrir las crecientes necesidades de él y su familia. Las condiciones de vida son cada día más desventajosas para el proletariado, el salario que recibe el obrero sólo le concede una raquítica vida, la tranquilidad del mañana domina el hogar del trabajador. Cuando la desgracia se hace presente, cuando al enfermedad toca su puerta, se ve en la necesidad ya no digamos en acudir al médico de cabecera, sino acudir a las clínicas de Seguridad Social como las del IMSO o como las del ISSSTE.

Cabe hacer mención que con el trato desnota y prepotente que reciben los asegurados y sus beneficiarios, no es extraño suponer que estas personas desarrollen un sentimiento de antipatía hacia el Instituto y su personal

Por esta circunstancia todos los que acuden a estas Instituciones concideran que van en solicitud de una obra caritativa, cuando en realidad el trabajador tiene el derecho de poder exigir las prestaciones que la Institución se ha comprometido a darle. Es natural que el trabajador que cumple con las aportaciones que se le asignen, tenga

el derecho indiscutible de exigir los auxilios de las Instituciones de Seguridad Social.

a) DEFICIENCIA ADMINISTRATIVA.

Los trabajadores de las Instituciones en cuestión deben estar animados por una fidelidad inquebrantable al cumplimiento de las metas que le dan fisonomía como cuerpo social dentro del país y que confieren significación a la vida humana. Nada de cuanto hagan o pretendan hacer es legítimo si pone en peligro el avance de la Seguridad Social en nuestro país.

No debemos permitir que ningún servidor del Instituto del IMSS o del ISSSTE, anteponga sus intereses personales a los más altos de la Seguridad Social.

Los servicios que realicen tanto trabajadores técnicos, como administrativos y como médicos en las clínicas de Seguridad Social, sólo serán eficaces siempre y cuando se otorguen en un ámbito de confianza mutua.

Creemos que la política que deben seguir las Instituciones del IMSS y del ISSSTE, es la de seleccionar cuidadosamente a los candidatos para ocupar las plazas vacantes o de nueva creación; garantizar la permanencia de sus trabajos dentro de un marco de respeto y armonía; ---

abrir posibilidades de capacitación y de superación dentro - del propio Instituto y otorgarles vida plena el régimen de - jubilaciones y pensiones que asegure al trabajador su protección y la de su familia.

Creo que este sistema garantizará a - nuestros derechohabientes un trato más justo y más humanitario, pues las personas que estarán a su servicio reunirán en el grado más elevado posible, las cualidades necesarias para el adecuado desempeño de sus funciones.

Es indispensable impulsar los programas de capacitación interna y los cursos de actualización y de especialización, otorgando becas nacionales y extranjeras y promover la superación personal y científica del cuerpo médico.

Necesitamos fomentar, igualmente, la - elevación técnica y el mejoramiento de la actividad humana - del personal paramédico, por medio de cursos de orientación, de estímulos y de mejores sistemas de comunicación.

El personal debidamente capacitado ha de asegurar, para la Institución, el máximo rendimiento y - para los asegurados y beneficiarios una prestación más eficiente y más humanitaria.

Ahora bien, resulta evidente que para la eficaz prestación de todos los servicios médicos, técnicos y sociales, a cargo de estas Instituciones, es necesario tener las instalaciones físicas adecuadas, y me atrevo a afirmar - sin temor a equivocarme, que México reúne de las mejores a nivel mundial.

Así mismo, cabe hacer mención que en el trabajo de la Seguridad Social no todo es precisión técnica y científica sino sencillez y humanismo, pues estos son los rasgos que dan cuerpo al espíritu de solidaridad social en estas instituciones.

#### b) DEFICIENCIA MEDICA.

Una preocupación general es la llamada "Humanización" en el otorgamiento de las prestaciones médicas: es decir, el mejoramiento sustancial de las relaciones humanas entre los servidores médicos y los derechohabientes.

Existe, en otras palabras, una poderosa creación tendiente a evitar la burocratización de la medicina Social. Se quiere que la confianza entre el médico y el paciente no se pierda en la Seguridad Social y que cada beneficiario sea atendido no sólo por su debilidad física o biológica sino también como una unidad psicológica y moral.

La política actual de las dos Instituciones consiste en otorgar sus servicios en forma más eficaz, más oportuna y más humanitaria. Nos atrevemos a afirmar que esta política se perfila ya, como un cambio a seguir en los años venideros, en respuesta a las demandas de los sectores interesados así como de la opinión pública nacional, el acento prioritario en una expansión de servicios que no descuide las necesidades morales y sociales de quienes habrán de recibirlos.

Esta es una meta que debemos perseguir afanosamente, sabiendo que sólo se alcanza por la flexibilidad administrativa, por la educación del médico y del técnico auxiliar dentro de un concepto social de la esencia y por el diálogo permanente entre nuestras instituciones y la población amparada.

En las Instituciones de Seguridad Social que tenemos, cuya capacidad de servicio y cuyo campo de aplicación se acrecienta más día a día, el médico puede encontrar las perspectivas que mayormente le avengan a su talento, a sus inclinaciones y a su aptitud para promover, conservar y mejorar la salud de sus semejantes.

Al efecto, Ignacio Morones Prieto señala: " La seguridad Social no requiere y no puede admitir - que sus profesionistas actúen frente a un enfermo como fun--

cionarios que firman un escrito, como técnicos que manejan una máquina, o como empleados que reciben un expediente. El médico de la Seguridad Social, frente a cada paciente debe hacer a un lado rutinas y prejuicios para entregarse plenamente a la misión de ayudarlo; la responsabilidad de nuestros profesionistas, si fuese solamente una responsabilidad burocrática, los volvería irresponsables como médicos". (48)

Justo es mencionar, que nuestras Instituciones no admiten más que la formación de médicos a la altura de su tiempo. En medicina, como en cualquier otra disciplina, antes que buenos especialistas es necesario formar buenas cabezas y firmes vocaciones que puedan adaptarse a las necesidades cambiantes de la época y a las apremiantes exigencias de un medio que compromete la responsabilidad de su inteligencia y la recidumbre de su calidad humana.

5.- RESPONSABILIDAD CIVIL Y PENAL  
POR LA DEFICIENCIA EN EL SER-  
VICIO QUE PRESTAN ESTAS INS --  
TITUCIONES.

Dado el creciente desenvolvimiento --  
del IMSS, conviene precisar la situación jurídica de los ase-  
gurados y beneficiarios, cuando los funcionarios o empleados  
del citado organismo (particularmente los médicos) les cau--  
sen un daño; precisar las responsabilidades en que pueden in-  
currir tanto los funcionarios como los mismos empleados, y -  
la responsabilidad del propio Instituto por actos u omisión  
del expresado personal.

El mismo Instituto se ha preocupado --  
por resolver estos problemas, e inclusive encomendó el estu-  
dio de referencia a su departamento jurídico. Es factible --  
que el asegurado o alguno de sus beneficiarios puedan sufrir  
un daño por parte de los facultativos del Instituto, si se -  
le somete a un tratamiento inadecuado o cuando se le prácti-  
que una intervención quirúrgica, ya sea por incompetencia o  
por negligencia de quien la verifica.

Independientemente de las prestaciones  
que al trabajador le corresponden en el IMSS como víctima de  
un daño de naturaleza profesional, dicho asegurado tiene de-  
recho de exigir al causante del daño la indemnización por --

la realización del mismo, todo esto con fundamento en el artículo 1317 del Código Civil para el Distrito Federal, su---  
puesto que, aún cuando obtiene prestaciones del Instituto, -  
se le ha lesionado en su salud y en su integridad personal, -  
procediendo a una reparación moral del daño.

El artículo 1317 del Código Civil seña  
la: (49)

" El que obrando ilícitamente o contra las buenas --  
costumbres cause un daño a otro, está obligado a -  
repararlo, a menos que demuestre que el daño se --  
produjo como consecuencia de culpa o negligencia -  
inexcusable de la víctima".

Cabe hacer notar que el Instituto debe  
responder por los daños causados por su personal, porque de  
no hacerlo despertaría en los asegurados y en los beneficia-  
rios un sentimiento de antipatía hacía él, que de hecho, es  
lo que experimentamos algunos asegurados cuando asistimos en  
busca de atención médica.

Clasifiquemos de manera general y ge--  
rárquica a los infractores y las infracciones en que pueden  
incurrir tanto el personal del IMSS como el personal del ---  
ISSSTE, y al efecto la Ley del Seguro Social nos señala que:



- 1.- Los funcionarios de mayor gerarquía y empleados y demás personas que colabores con el Instituto, estarán sujetos a las responsabilidades civiles y penales en que puedan incurrir como encargados de un servicio público, por lo tanto quedarán sujetos a lo dispuesto por los artículos 210 al 224 del Código Penal para el Distrito Federal.
- 2.- Los actos u omisiones que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto realicen los patronos y demás sujetos obligados se sancionarán con multa de 3 a 350 veces del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Estas sanciones serán impositivas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- 3.- Cualquier conducta ilícita de los patronos que se encuentre dentro de los supuestos establecidos en el Código -- Fiscal de la Federación, por ejemplo: evasión fiscal, -- delito que será sancionado en los términos de dicho ordenamiento legal.

Ahora bien, veamos lo que nos dice la Ley del ISSSTE en cuanto a las responsabilidades y sanciones de los funcionarios de esta Institución: (51)

- 1.- MULTAS.- Los servidores públicos de las dependencias que incumplan con alguna obligación legal, serán sancionados con multa de uno a diez veces del salario que perciban, -- según la gravedad de la falta.

Los pagadores y encargados de cubrir los sueldos que no

efectúen los descuentos de ley, serán sancionados con multa equivalente al 5% de las cantidades no descontadas, independientemente de la responsabilidad civil o penal en que incurran.

2.- REVISION.- Las sanciones pecuniarias anteriormente descritas, serán impuestas por el Director General, las que después de oír al interesado son revisables por la Junta Directiva, siempre y cuando haya presentado su inconformidad por escrito dentro del plazo de 15 días.

Cuando se trate de servidores públicos que no laboren para el Instituto, intervendrá la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en ejercicio de sus facultades con vista en la documentación que envíe a dicha dependencia el Director General del Instituto.

3.- RESPONSABILIDAD OFICIAL.- Los servidores de la Institución estarán sujetos a las responsabilidades civiles, administrativas y penales en que pudieren incurrir, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

4.- FRAUDE.- Cometido el delito de fraude, se sancionará como tal, en términos del Código Penal para el Distrito Federal, al que obtenga las prestaciones y servicios sin tener el carácter de beneficiario o derecho a los mismos mediante engaño, ya sea por simulación, substitución de personas o cualquier otro acto ilícito.

El Instituto está facultado para ejercitar ante los Tribunales, las acciones que correspondan presentando las -

denuncias o querellas y realizará todos los actos o gestiones que legalmente proceden, así como contra quienes causen daños o perjuicios a su patrimonio.

C I T A S   B I B L I O G R A F I C A S .

- (34) Ley del Seguro Social, Edit. Pac, México, 1989, P. 18.
- (35) Idem.
- (36) Leyislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Edic. Vigésimoquinta, Edit. Porrúa, México, 1989, P. 20
- (37) Ley del Seguro Social, ob cit, P. 20
- (38) Legislación Federal del Trabajo Burocrático, ob cit, -- P. 84.
- (39) Ibidem, P. 86.
- (40) Revista Solidaria, No. 65, IMSS, México, 1988, P. 3.
- (41) Revista Solidaria, No. 66, IMSS, México, 1989, P. 7.
- (42) Revista Solidaria, No. 67, IMSS, México, 1989, P. 4.
- (43) Revista Solidaria, No. 68, IMSS, México, 1989, P. 3.
- (44) Ibidem, P. 4.
- (45) Idem.
- (46) Idem.
- (47) Revista Solidaria, No. IMSS, México, 1989, P. 23.
- (48) Morones Prieto, Ignacio, Tesis Mexicanas de la Seguridad Social, IMSS, México, P. 92.
- (49) Código Civil para el Distrito Federal, Edic. Quincuagésimasexta, Edit. Porrúa, México, 1989, P. 342.

- (50) Ley del Seguro Social, Edit. Pac, México, 1989, P. 78.
- (51) Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Edic. Vigésimoquinta, Edit. Porrúa, México, 1989, P. 154.

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

- 1.- En los países de población joven como los nuestros, la seguridad social debe ver hacia el porvenir, sin descuidar la protección que ofrece a la población adulta, --- orienter sus actividades de tal modo que las generacion-- nes más recientes --singularmente numerosas y ávidas de -- servicios-- puedan desarrollarse en las mejores condiciones de vida para poder adquirir mayor aptitud para el de-- sarrollo del trabajo y para el goce de los bienes de la cultura.
- 2.- Es preciso coordinar las acciones de los distintos organismos de seguridad social y dependencias de salud pública para evitar duplicidad de esfuerzos y de inversiones. Hospitales, clínicas, sanatorios, deben cuidar y cubrir al país como única y trabada red de servicios que con--- vierta en posibilidad práctica el desarrollo del mexicano a combatir la enfermedad con el auxilio de la ciencia.
- 3.- La relación entre los Institutos de seguridad social, -- llamese IMSS o ISSSTE y sus derechohabientes adquiere to-- do su valor en el concurso de las prestaciones sociales, cuyos objetivos son: Contribuir al mejoramiento de la -- salud, mejorar las condiciones de vida de la población -- asegurada y lograr el aprovechamiento óptimo de las pres-- taciones económicas y médicas a que ésta tiene derecho.

- 4.- Es necesario que todos los trabajadores del IMSS y del ISSSTE estén animados por una finalidad inquebrantable para el cumplimiento de las metas que den fisonomía como cuerpo social dentro del país y que confieren significación a la acción humana. Nada de cuanto hagan o pretendan hacer es legítimo si se pone en peligro el avance de la seguridad social en México.
- 5.- Es preciso impulsar los programas de capacitación interna y los cursos de actualización y de especialización, otorgando becas nacionales y extranjeras y promoviendo la superación personal y científica del cuerpo médico.
- 6.- Es necesario fomentar la elevación técnica y el mejoramiento de la actitud humana del personal administrativo, por medios de cursos de orientación, de estímulos y de mejores sistemas de comunicación.
- 7.- Se tiene que ofrecer a los asegurados un amplio marco de protección que además de ampararlos **eficazmente** contra eventuales contingencias, tienda a generar, sobre bases más sólidas el bienestar para el porvenir.
- 8.- La formación del personal médico y paramédico tiene que apearse a las necesidades del país, uniendo sólida formación profesional para lograr un auténtico espíritu de servicio que los convierta en verdaderos agentes protectores de la población asegurada.

9.- En un país tan pobre como el nuestro y con tantas exigencias, no se justifican los desperdicios por improvisación, por duplicación de inversiones, por abandono de obras inconclusas, por falta de coordinación entre los funcionarios, por multiplicación de autoridades, por inútil papeleo, por negligencia o por inmoralidad.

10.- Es necesario procurar que el personal de los Institutos de seguridad social estén eficazmente capacitados en el aspecto técnico y debidamente motivados en el plano psicológico para que cada uno de sus aspectos sea fiel reflejo de una convicción: la de considerar íntimamente, como un privilegio singular, el ser servidores de los asegurados y de los beneficiarios y más aún ser servidores del IMSS y del ISSSTE.

11.- La seguridad social no quiere y no puede admitir que sus profesionistas actúen frente a un enfermo como funcionarios que firman un escrito, como técnicos que manejan una máquina o como empleados que reciben un expediente. El médico de la seguridad social, frente a cada paciente tiene que hacer a un lado rutinas y prejuicios para entregarse plenamente a la misión de ayudarlo.

12.- Quienes creemos en la seguridad social como un medio de solidarización entre los hombres, tenemos la obligación de ser más leales con sus principios así como con sus actuales Instituciones.



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

- 1.- Almanza Pastor, José Manuel, Derecho de la Seguridad Social, Tomo I y II, Edic. Segunda, Edit. Técnos Madrid, -- 1973.
- 2.- Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales en México, Edit. Botas, México, 1944.
- 3.- Arce Cano, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, Edit. Porrúa, México, 1972.
- 4.- Beveridge, William, El Seguro Social y la Acción Pública, Edit. Limusa, México, 1956.
- 5.- Bonilla Marin, Gabriel, Teoría del Seguro Social, Edit. Porrúa, México, 1953.
- 6.- Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Seguros - Sociales, Edit. Harla, México, 1987.
- 7.- Cárdenas de la Peña, Enrique, Seguridad Social en México Nuevos Rumbos, IMSS, 1973.
- 8.- Carrillo Prieto, Ignacio, Derecho de la Seguridad Social, UNAM, México, 1981
- 9.- Cue Canovas, Agustín, Historia Social y Económica de México 1521-1854, Edit. Trillas, México, 1974.
- 10.- De Buen, Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo II, Edic. --- Cuarta, Porrúa, México, 1981.
- 11.- De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I Edic. Séptima, Edit. Porrúa, México, 1966.
- 12.- De la Cueva, Mario, Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, - Tomo I, Edic. Tercera, Edit. Porrúa, México, 1984.

- 13.- De Ferrari, Francisco, Los Principios de la Seguridad Social, Facultad de Derecho Montevideo, 1972.
- 14.- De Quiroz, Bernardo, El Seguro Social en Iberoamérica, Colegio de México, 1974.
- 15.- Dunevroux, J. J, Consideraciones sobre la Seguridad Social, Centro Iberoamericano de Estudios de Seguridad Social, No. 3, México, 1965.
- 16.- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Edic. Vigésimo--tercera, Edit. Porrúa, México, 1984.
- 17.- García Cruz, Miguel, La Seguridad Social en México, Bases, Evolución, Importancia Económica, Social, Política y Cultural, Tomo II, 1958-1984, Edit. B. Costa-Amic, --México, 1973.
- 18.- García García, Fernando Augusto, Fundamentos Eticos de la Seguridad Social, UNAM, México, 1973.
- 19.- González Díaz Lombardo, Francisco, Cursillo de la Seguridad Social, Edit. Universidad de Nuevo León, México, 1959.
- 20.- González Díaz Lombardo, Francisco, El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, UNAM, México, 1978.
- 21.- Herrera Gutiérrez, Alfonso, Problemas Técnicos y Jurídicos del Seguro Social, Edit. Galeza, México, 1955.
- 22.- Morones Prieto, Ignacio, Tesis Mexicana de la Seguridad Social, IMSS, México.
- 23.- Posada G., Carlos, Los Seguros Sociales Obligatorios en España, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1943.

- 24.- Tena Ramírez, Felice, Leyes Fundamentales de México ---  
1818-1978, Edit. Porrúa, México, 1977.
- 25.- Trueba Urbina, Alberto, Derecho Social Mexicano, Edit.  
Porrúa, México, 1978.

L E G I S L A C I O N .

- 26.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Méxi-  
co, 1987.
- 27.- Ley Federal del Trabajo, Comentada por Alberto Trueba -  
Urbina y Jorge Trueba Barrera, Edit. Porrúa, México, --  
1982.
- 28.- Ley del Seguro Social, Edit. Pac, México, 1989.
- 29.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Comentada  
por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Edit.  
Porrúa, Edic. Vigésimoquinta, México, 1989.
- 30.- Código Civil para el Distrito Federal, Edit. Porrúa -  
México, 1988.
- 31.- Código Penal para el Distrito Federal, Edit. Porrúa, -  
México, 1988.
- 32.- Contrato Colectivo de Trabajo del IMSS, Sindicato Nacia-  
nal de Trabajadores del Seguro Social.
- 33.- Carreazo Ruiz, Eduardo, Coordinación de la Ley del Segu-  
ro Social, Edit. Limusa, México, 1974.
- 34.- Herrera Gutiérrez, Alfonso, La Ley Mexicana del Seguro  
Social, Edit. Eduardo Limón, México, 1943.

O T R A S      P U E N T E S .

- 35.- De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Edic. Octava, -  
Edit. Porrúa, México, 1974.
- 36.- IMSS 40 años de Historia 1943-1983, Publicado por el -  
IMSS, México, 1983.
- 37.- Revista Solidaria, No. 65, IMSS, México, 1988.
- 38.- Revista Solidaria, No. 66, IMSS, México, 1989.
- 39.- Revista Solidaria, No. 67, IMSS, México, 1989.
- 40.- Revista Solidaria, No. 68, IMSS, México, 1989.
- 41.- Revista Solidaria, No. 69, IMSS, México, 1989.