



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL
COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

IGNACIO MALVAEZ REYES



MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1991

501
2e



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.

INDICE

	Pág
INTRODUCCION	
CAPITULO I. LA SEGURIDAD Y EL SEGURO SOCIAL	
1.1 Concepto de Seguridad Social	1
1.2 El Seguro Social, como instrumen <u>t</u> o de la Seguridad Social	4
1.3 La Asistencia Social en México	8
1.4 La Política Social en México	14
CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	
2.1 Origen del Instituto Mexicano del Seguro Social	20
2.2 Causas para la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social	30
2.3 Desarrollo Histórico del Instituto Mexicano del Seguro Social	41
CAPITULO III. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SEGURO - SOCIAL	
3.1 Introducción General	63
3.2 Países de origen del Seguro Social	71
3.3 Función del Seguro Social en los - Países Socialistas	101

	Pág
CAPITULO IV. NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO - MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO OR- GANISMO DESCENTRALIZADO	116
4.1 Centralización Administrativa y sus características	120
4.2 Descentralización Administrati- va y sus características	129
4.3 Desconcentración Administrativa	135
4.4 Diferencias entre los tres prin- cipios estructurales.	142
4.5 El Instituto Mexicano del Segu- ro Social como Organismo Fiscal Autónomo.	166
4.6 Naturaleza Jurídica de las cuo- tas Obrero Patronales	171
CONCLUSIONES	174
BIBLIOGRAFIA	178
LEGISLACION	180
OTRAS FUENTES	181

INTRODUCCION

Nuestro compromiso en este trabajo es determinar que la Naturaleza Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, es la de ser un Organismo Descentralizado igualmente - haremos mención de la importancia del Instituto de referencia, como un ejemplo de la descentralización por servicio, - cuyo objetivo es desprender determinada actividad, de la Administración Central para ponerla en manos de individuos con preparación técnica que garanticen su eficaz funcionamiento, contando dicho Instituto con Patrimonio y Organización propia. A su vez, también estudiaremos las diferentes etapas - históricas donde se habló por primera vez de Seguridad Social en México y en el mundo, tomando en cuenta que al referirnos a la Seguridad Social en México, es de vital importancia la aparición del Instituto Mexicano del Seguro Social ya que es, el instrumento de seguridad social en México como lo establece la propia ley que lo regula, tanto en su estructura como en su aspecto jurídico tomando en cuenta su finalidad, así como sus facultades y su aspecto fiscal autónomo -- que evidentemente juega un papel importante, al resolver sus controversias el propio Instituto. Para mejor entendimiento de lo mencionado cabe destacar que la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social provocó las más variadas reacciones al lado de la Ciencia de Justicia Social y la Solidaridad. A esta se aparejaron la Incomprensión, la hostilidad -

y los malos augurios., Sin embargo, el momento histórico en el que nació el Instituto Mexicano del Seguro Social reforzó su sólida base. Dentro de un mundo convulsionado, sacudido por el fragor de la segunda Guerra Mundial, recordando que - nuestro país tenía sus particularidades internas, como la -- Incipiente Industrialización, una inflación incontrolada como también la pérdida del poder adquisitivo. Sin perder de vista que la aparición del Nuevo Instituto trajo consigo una opción favorable y se cumplió con un postulado de nuestra -- revolución el de la Seguridad Social, al mismo tiempo protegiéndose el salario de los trabajadores., Como también es -- importante mencionar que este Instituto es responsable de -- proteger la salud a un sector importante de la población del país, lo que representa un estímulo para seguir avanzando y consolidando la tarea de llevar Seguridad Social a nuevos -- núcleos de mexicanos, a fin de contribuir en forma significativa a la formación de una Sociedad cada día más igualitaria.

CAPITULO I
LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL SEGURO SOCIAL.

1.1 CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Lograr la seguridad social como presupuesto necesario de felicidad y prosperidad, es un anhelo tan viejo y humano como el derecho de todo trabajador a una garantía de que, - a cambio de su esfuerzo, que impulsa hacia adelante el progreso general, él y su familia estén a cubierto de contingencias y puedan disfrutar de una tranquilidad bien ganada. Hondo problema colectivo es este de que el progreso alcanzado tenga, como contrapartida, una situación desventajosa e injusta para los grupos proletarios, pues cuando sufren los riesgos profesionales, cuando sucumben a la enfermedad, --- cuando mueren viejos o prematuramente, cuando su desgaste físico les impide seguir siendo el sostén de los suyos, quedan en situación de desamparo.

"Las instituciones de beneficencia, fuentes tradicionales de socorro para el necesitado, no ha podido ni pueden resolver las complejas cuestiones que, cada día más agudamente, plantea el estado de inseguridad social, porque, ora sean oficiales, ora privadas, disponen de recursos muy limitados y en absoluto insuficientes, para garantizar la seguridad de grandes masas de población; y porque, al impartir sus beneficios discretamente, como lo hacen, los trabajadores no tienen derecho a reclamarlos, pues se ofrecen a título de caridad, que repugna a la dignidad del operario He --

aquí, pues una situación de zozobra para las mayorías que viven perennemente expuestas a peligros contra los cuales - no les es dado precaverse, debido a la exiguidad de sus ingresos, que sólo bastan para cubrir las necesidades inmediatas". (1)

La seguridad social es el camino de la justicia y libertad. Sin hipérbole, la preocupación por ella ha sido no motivada, en conjunto, por afán de justicia, por el sentimiento de que sin ningún plan de la referida índole la sociedad es injusta con gran número de personas que la han servido - y le han dado su trabajo y su vida. El seguro colectivo es un símbolo de la responsabilidad de todos para cada uno, - o sea de la solidaridad humana. De eso no cabe duda, pero el retraso en su progreso se debe al temor de algunos sobre su impacto en la estabilidad económica del País.

Quizá ya podamos dar con claridad la idea general de seguridad social. En todo lo visto anteriormente, se habrá observado el desarrollo del Seguro Social y su instrumento básico de un cuerpo general de los servicios sociales. El Seguro Social, completado por los servicios sociales, tiene a garantizar la subsistencia del hombre cuando no puede trabajar, así como de su familia al fallecer.

"Es verdad que el término de Seguridad Social se puso

(1) Arce Cano, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ediciones Botas. México 1944. 2a. Edición pág. 132.

de moda en Inglaterra después de la Segunda Guerra Mundial, aunque advertimos cómo en España, mucho antes, se bosquejé el mismo pensamiento. De ello puede deducirse que no sólo en los países ricos e industriales, puede aspirarse a la institución, pues se había palpado su necesidad en España, sin industrias ni riqueza, pero se implantó primero en aquella nación".⁽²⁾

En la época de reconstrucción se sintió la necesidad de resolver la angustia de la inseguridad económica, después del segundo conflicto bélico. La conflagración agudizó la sensación de peligro, al romper el orden de la producción y sus elementos materiales. Así como las naciones europeas, arrazadas por la pugna militar, se encontraron en la miseria, los pueblos subdesarrollados siempre en la pobreza, requirieron también el sistema para combatir la indigencia.

"La seguridad social es entendida como el medio para abolir la miseria, garantizando a todo necesitado ingresos y salud, a través del reparto equitativo de la renta nacional por conducto del Fisco. Es ahora un elemento de la política económica y social, muy distante del Seguro Social de los años de 1919-1945. Su auge se inició en 1960-1970 para amparar a toda la población de un país y ha engrandecido el desarrollo económico de muchas naciones".⁽³⁾

(2) Bernaldo de Quirós, Juan. El Seguro Social en Iberoamérica. Editorial Colegio de México. México 1945 3a. Edición pág. 29

(3) García Cruz, Miguel. La Seguridad Social. Editora Gráfica Panamericana, S.A. México 1952. 3a. Edición pág. 98.

Con la Seguridad Social se quiere resolver dos cuestiones fundamentales: una es la de la pobreza como tal y -- evitar que un individuo o grupo social descienda a un cierto nivel de bienestar, que se considera indispensable para la justa convivencia; y la otra es la del apoyo a la redistribución del producto nacional, haciendo menos ruda la diferenciación de la clase más rica de la más pobre. Desde luego, es fácil advertir que a los mencionados escabrosos - problemas debe agregarse la capitalización del país, pues - es un medio de ahorro forzoso. Son tres gigantes que han - preocupado siempre a la humanidad en busca de la felicidad.

1.2 EL SEGURO SOCIAL, COMO INSTRUMENTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El Seguro Social, que marca pasos adelante sobre la - senda del progreso, es el que ha venido a abordar integra-- mente la hasta entonces insoluta cuestión, una de las más - vivas y palpitantes en el orden de la convivencia humana. - El Seguro Social protege contra las consecuencias económi-- cas de los riesgos que pueden disminuir o extinguir la capa - cidad del individuo para trabajar. Responde no sólo por -- los accidentes y enfermedades profesionales, sino también - por los siniestros de naturaleza económico-social. Satisfa ce la necesidad de otorgar un substituto del salario al tra - bajador o a su familia, cuando aquél no está en aptitud de - devengarlos. El riesgo principal y mas frecuente que cubre-

es la imposibilidad, temporal o permanente, para trabajar, - que priva de remuneración al operario.

El sólido fundamento en que estriba la eficacia del - Seguro Social, es de carácter técnico. Descansa en cálcu-- los matemáticos, que valoran, con arreglo a la técnico ac-- tuarial, las posibilidades de los fenómenos o hechos incier-- tos y futuros, lo cual le da base científica firme que ase-- gura su solvencia. Sin esta especuación numérica, el segu-- ro sería un juego de azar; pero con ella, esta institución-- moderna posee características matemáticas, mucho más que ju-- rídicas. La ley de las posibilidades, aplicada a los aconte-- cimientos que pueden ocasionar los siniestros, permite -- que quede a cubierto, dentro de los límites razonables y -- conforme a la teoría de los grandes números, toda vez que - las cuotas o primas se calculan en relación con las posibi-- lidades de que se presenten los infortunios. La estadísti-- ca, en efecto, nos da a conocer que la repetición de aque-- llos sucesos que nos parecen fortuitos-muerte, accidente, - enfermedad-, se realiza con regularidad susceptible de ser-- determinada mediante observaciones y cálculos hechos sobre-- un número lo suficiente alto de individuos colocados en aná-- logas condiciones. Y la seguridad social no olvida este -- aspecto, sin ser básico para ella.

"El Seguro Social es una forma de capitalización co-- lectiva, producto de las más alta expresión de la solidari--

dad humana y de la lucha del hombre contra la fatalidad. Y es una capitalización colectiva, como lo es la seguridad social, mucho más amplia, porque son los mismos asegurados -- quienes responden recíprocamente por los riesgos de trabajo y de carácter social. Si el Estado aporta su contribución, es porque ajustándose a un principio de justicia distributiva, le interesa que la sociedad, por sí sola, no soporte la carga de sus miembros sin trabajo, viejos, enfermos, inválidos, etc., pues el deber primordial realiza el imperio de lo justo en las relaciones humanas y ejercer su prudente tutela como firme garantía de bienestar general.

El fortalecimiento y extensión territorial de los Seguros Sociales constituye, pues, un paso decisivo en la política social del gobierno y representa sin duda alguna, el aumento más notable para el bienestar de los trabajadores - en los últimos años. Su realización se ha efectuado, principalmente a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, órgano descentralizado del Estado, al que ha correspondido desenvolver el pensamiento del Gobierno en lo que atañe al sistema de seguridad colectiva".⁽⁴⁾

"En muchas ocasiones se ha tratado de identificar los Seguros Sociales con la seguridad social, porque se desea - transformarlos y ampliarlos más. Mientras los primeros son limitados a determinados grupos de la colectividad y se ba-

(4) Bonilla Marín, Gabriel. Teoría del Seguro Social. Edición Nacional, S.A. México. 1954 4a. Edición pág. 98.

san en cálculos actuariales para establecer el equilibrio - entre prestaciones y cuotas, la segunda responde a la garantía otorgada por toda la entidad humana de un país a sus -- miembros, para mantener y elevar sus niveles de vida gra-- cias a una retribución de los ingresos, de acuerdo con el - concepto de solidaridad nacional. El anhelo de justicia social va imponiendo la generalidad en cuanto a la población- asegurada, como en lo relacionado a los factores de insegur- idad. No entendemos cómo se confunden los términos. Es - claro que ello presenta serios obstáculos. La Institución- es una de tantas consecuencias de haber aparecido el prole- tariado formado en torno a la industria moderna. Los des- cubrimientos científicos iniciados en el siglo XVIII hicie- ron posible que surgiera el maquinismo, la producción en -- gran escala, el empleo de cuantiosos capitales en enormes - empresas y la creación de una masa trabajadora nueva que vivía exclusivamente del salario. El trabajo se convirtió en mercancía y quedó sujeto a la ley de la oferta y la demanda De ahí que implantarlo en el campo no es fácil, y menos aún con ejidatarios y campesinos independientes, que rompen los moldes establecidos hace años". (5)

El Seguro Social puede ser de suma importancia para - el desarrollo económico del país. El capital recaudado y - distribuido por dicha Institución en diversos países, se -- eleva mucho de la renta nacional, afectando hondamente, co-

(5) Herrera Gutierrez, Alfonso. Seguro Social Mexicano. Edi- torial Panorama, S.A. México 1973. 12a. Edición pág.198

mo es natural, su vida financiera y económica. Las reservas se destinan en gran parte al fomento industrial, de manera directa o a través de organismos especializados, como ocurre en México. Los Seguros Sociales son un estímulo que crea y afianza el progreso, cuando son manejados correctamente. La derrama en prestaciones de toda índole repercute en mejores condiciones de vida para el pueblo, independientemente de su contribución con objeto de formar capital, mediante el aumento del ahorro público y privado que integran las reservas. Y así se acelera la transición de la sociedad de una economía en desarrollo a una economía más adelantada y con menores tropiezos, pues no pensamos que la Institución sea el único factor que empuje al crecimiento colectivo.

1.3 LA ASISTENCIA SOCIAL EN MEXICO.

La asistencia se define como socorro, favor o ayuda, y nuestro derecho positivo distingue entre la asistencia privada y la asistencia pública social.

"La asistencia privada, está fundada en la Ley de Instituciones de Asistencia privada para el Distrito Federal. Las instituciones de asistencia privada, son entidades jurídicas, que, con bienes de propiedad particular ejecutan -

actos con fines humanitarios de asistencia, sin propósito - lucro y sin designar individualmente beneficiarios (artículo 10. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. - En los términos de esta ley se reconocen tres clases de instituciones de asistencia privada; a) fundaciones; b) junta- de socorro o asistencia, y c) asociaciones".⁽⁶⁾

La asistencia o beneficencia pública, se encomienda - conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Salud. Tiene efectos civiles de importancia, ya que en nuestro Código Civil preceptúa el -- llamamiento del Estado como heredero: A falta de todos los herederos, sucederá la beneficencia pública (artículo 1395- del Código Civil). El Código Civil reconoce la herencia legítima hasta el cuarto grado en la colateral, ya que más -- allá de dicho grado considera que son débiles los lazos de parentesco; en atención a lo mismo fortalece los derechos - del Estado-heredero. Existe una controversia en considerar al Estado efectivamente como heredero. La opinión dominante sostiene que el Estado recibe los bienes por derecho de su soberanía.

Al presente, la asistencia social, para aquellos que admiten la existencia de un Derecho Social, constituye una importante rama del mismo, y su ámbito de aplicación y cobertura trata de extenderse y abarcar todas o la mayor par-

(6) Ibarrola De, Antonio. Cosas y Sucesiones. Editorial Porrúa, S.A. México 1977 4a. Edición. pág. 291.

te de las situaciones y de las personas articulándose en -- una planificación integral de los más variados problemas, -- que van desde la adquisición de la propiedad de familia, ga rantía de salarios mínimos y suficientes, planes de ahorro, y de lucha contra los males sociales, como ser el juego, el alcoholismo la mendicidad, etc., hasta todo tipo de indemnización y de asistencia médica y farmacéutica, como acontece en materia de accidentes del trabajo, por ejemplo tendien-- tes a cubrir las necesidades creadas por paro, enfermedades incurables o del trabajo, invalidez, senectud, etc.

La asistencia social por la complejidad y extensión -- de sus prestaciones, guarda íntima conexión, aunque sin con fundirse, con el seguro de igual tipo, atento a su fin co-- mún: la lucha contra la miseria. En ciertos aspectos, sus fronteras se identifican.

Resumiendo: en su forma más elemental la acción ten-- diente a remediar ciertos males sociales, se le conoce con el nombre de beneficencia, la que al evolucionar y perfec-- cionarse, mediante la acción del Estado, se denomina asis-- tencia social, la que, a su vez, al presente se insume en -- la novísima concepción de la seguridad social.

"En la República Argentina, la asistencia pública se remonta a los orígenes de la fundación de la ciudad de Buenos Aires, y sus servicios se organizan y perfeccionan si--

guiendo las distintas etapas marcadas por el progreso del país; creándose en el año 1883, por iniciativa de don Torcuato de Alvear, a la sazón intendente de la Capital Federal, la Asistencia Pública, cuyo primer director general -- fue el doctor José María Ramos Mejía.

"Al presente, los servicios, que han adquirido gran desarrollo e importancia, se llevaría, en hospitales y de consultorios.

Otra manifestación de la asistencia social está representada por la acción de la entidad que actúa bajo la denominación de "Fundación Eva Perón". La ley 13.992 confiere a la misma personería jurídica como entidad de derecho privado, pero declara que las funciones a su cargo son de orden público y de interés nacional. En dicho precepto legal se encomienda a la "Fundación" la atención de los fines sociales enumerados en el artículo 40 del decreto 33,302/45, sobre turismo social, colonias de vacaciones y lugares de descanso. Esta labor se ha de entender, claro está, sin perjuicio de las demás que gratuitamente le correspondan, dentro del orden de la asistencia social".⁽⁷⁾

La asistencia pública es una función que ejerce el -- Estado mexicano para proteger dentro de la sociedad a la población, de los riesgos que traen consigo la insalubridad,-

(7) Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo I. Editorial Driskill S.A. Buenos Aires Argentina 1979. pág. 831.

las enfermedades, la desnutrición, el abandono, la contaminación ambiental y otros males sociales que afectan la salud y seguridad vital de los individuos. Esta función no tiene como fin solemne a la prevención de enfermedades y su curación, sino que conlleva para los desvalidos la existencia de servicios médicos, de higiene y de protección social que requieran cuando su vida se encuentra amenazada o en grave peligro por las condiciones de vida que les rodean.

"En el derecho administrativo mexicano se considera a la asistencia pública como objeto de estudio de esta rama del derecho. Su concepto abarca el análisis histórico y el estudio de la naturaleza jurídica de las instituciones públicas y privadas, de los actos y procedimientos que tienen a proteger a los individuos, satisfaciendo sus necesidades sociales y garantizándoles los medios suficientes para atender sus carencias vitales, cuando no cuentan con beneficios derivados de otras prestaciones sociales que corresponden a derechohabientes de regímenes particulares de seguridad". (8)

"La asistencia pública en México se ha forjado a través de la historia de los hospitales de beneficencia y orfanato de la vida colonial, creados en el siglo XVI bajo concepciones monásticas y de caridad, para más tarde convertirse en instituciones públicas, enmarcadas por una legisla

(8) Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Cardenas Editores, S.A. México 1981 2a. Edición pág. 193.

ción administrativa muy característica de los siglos XVII y XVIII. La culminación de este proceso evolutivo corresponde al seguimiento de las instituciones republicanas de la época independiente y más tarde afloran con la aparición de las garantías sociales que surgen del movimiento revolucionario de 1910, para dar origen a otras instituciones que complementan a la asistencia pública y que son propias de la seguridad social. Destacan en esta referencia histórica los hospitales de la Concepción de Nuestra Señora, hoy Hospital de Jesús, en el siglo XVI; con la Constitución de Cadiz de 1812 antes de la consumación de la Independencia, se dispuso que los hospitales pasaran a ser administrados por los ayuntamientos. Desde inicios del siglo XVII existía un organismo de carácter público denominado Junta del Protomedicato que tuvo como función velar por el buen ejercicio y enseñanza de la medicina y de las artes y profesionales afines, así como vigilar todo lo que se relacionare con la higiene y salubridad pública".⁽⁹⁾

"En 1841 el Consejo Superior de Salubridad del Departamento de México sustituyó a la Junta antes citada para encargarse de las funciones que ésta tenía conferidas. Este Consejo dio origen más tarde y con la expedición de su reglamento en 1872 a una legislación administrativa que sirvió de antecedente a otras reglamentaciones de índole laboral y sanitaria más perfeccionadas. Después de la promulga

(9) Muriel, Jesús. Hospitales en la Nueva España. Editorial Instituto de Historia. México 1956. 3a. Edición pág.214

ción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1917, y con la expedición el 14 de abril de -- 1917 de la Ley de Organización Política del Distrito Federal y Territorios, se crea el Departamento de Salubridad Pública para atender lo relacionado con la Legislación Sanitaria de los Cuerpos, Costas y Fronteras; medidas contra enfermedades epidémicas y contra el alcoholismo y para evitar la propagación de enfermedades contagiosas, preparación y aplicación de vacunas y sueros preventivos o curativos, vigilancia sobre venta y uso de substancias venenosas, inspección sobre substancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos en circulación; congreso sanitarios".⁽¹⁰⁾

1.4 LA POLITICA SOCIAL EN MEXICO.

En nuestro país, actualmente la política social la -- llevan a efecto los organismos estatales como el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del Programa Solidaridad, que a la luz de los críticos del Sistema Mexicano tiene eminentemente electores, no obstante consideramos oportuno ofrecer un artículo de Hilda Rojo publicado en la Revista Siempre No. 1972 el 10 de abril de 1991, cuyos aspectos esenciales de dichos artículos son:

"La coordinadora general del Programa Instituto Mexi-

(10) Alvarez Amezquita, José. Historia de la Salubridad y Asistencia. Talleres gráficos de la Nación. México -- 1960 4a. Edición pág. 108.

cano del Seguro Social Solidaridad, Georgina Velázquez Díaz lo explica así: "Es asombroso observar lo que la población es capaz de hacer, cuando se trabaja con ella, se respeta - su cultura, se cumple lo que se promete y, principalmente, - cuando lo que se hace corresponde a sus expectativas y necesidades.

"El Programa Nacional de Solidaridad, órgano ejecutor de la política social de lucha contra la extrema pobreza, - por parte del actual régimen, tiene en el sector salud uno de sus más fieles intérpretes, y éste, aunado a la legislación que obliga a funcionarios, así como a los cambios políticos y sociales que ocurren en México, han dado una renovada presencia a las autoridades municipales y estatales, en las localidades en donde opera el Programa, como el del Instituto Mexicano del Seguro Social Solidaridad, en donde -- es más frecuente conocer de la formación de Comités Municipales de Salud.

"Pero hablar de la salud a este nivel no significa -- llegar a imponer criterios, formas o recetas; la misma coordinadora del Instituto Mexicano del Seguro Social Solidaridad, aclaró:

La respuesta a las necesidades de salud de la pobla--ción, no ésta sólo en construir servicios de salud, sino en

la coordinación de recursos para disminuir el analfabetismo mejorar las viviendas, el ingreso, el saneamiento del ambiente, procurar el acceso a alimentos nutritivos, a recreación sana; etc.

"Uno de los principales obstáculos que siempre encuentra un proyecto, plan o programa gubernamental, es en el sentido de que los habitantes de las comunidades beneficiadas se aferran a sus costumbres y tradiciones, y creen que son "lo nuevo", se pretende alejarlos de lo suyo.

A ese respecto también se han observado cambios. Hay el reconocimiento que los habitantes del campo que todavía no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, por su falta de empleo permanente y de ingresos, quieren estar sanos y conocen muchas maneras de lograrlo.

"Por años han recurrido a los curanderos, sobadores, parteras, hierberos, para sobrevivir. Aún siguen utilizando prácticas médicas tradicionales que forman parte de su identidad cultural.

"Al respecto, la funcionaria en mención comentó: "En el Programa Instituto Mexicano del Seguro Social Solidaridad vemos la medicina tradicional con respeto y la consideramos un importante recurso para la salud. Muchas de esas prácticas son perjudiciales, pero otras benéficas, como las

propiedades medicinales de muchas plantas, validadas en estudios de laboratorio; también la relación que el curandero o la partera establecen con sus pacientes, es humana, cálida integral.

"La doctora Velázquez Díaz, mencionó cómo se establece esta relación:

"Hay mucho que podemos aprender de los terapeutas tradicionales, así como hay cosas que sabemos y hacemos que podemos compartir con ellos. Nuestra relación tiene ya más de 10 años; se tienen reuniones con diferentes grupos a las que llaman "encuentros", y los médicos que trabajan en el Programa, mantienen con los terapeutas tradicionales una relación de respeto y colaboración, que se establece en forma cotidiana en las comunidades.

"Dicha relación se mantiene con 5 mil 220 terapeutas tradicionales y 5 mil 128 parteras rurales que durante 1990 atendieron casi 40 mil partos y enviaron a consulta prenatal a 16 mil 712 mujeres embarazadas con riesgo.

"Lo más importante de la relación, es que las parteras han aprendido a reconocer sus limitaciones y a pedir apoyo de las unidades médicas rurales, o de los hospitales -- en esos casos difíciles. Los jóvenes médicos (en su gran mayoría pasantes) también van conociendo maneras diferentes

de atender y cuidar la salud, de ver el nacimiento y la --
muerte, aprenden a respetarlas.

"Por ello, es necesario insistir que el buen cumpli--
miento del programa depende de la participación de todos y
del respeto mutuo. No resulta difícil vincular las prácti--
cas de ayuda mutua, ancestrales entre las comunidades, con
otras nuevas, si ellas son capaces de tomar en cuenta las -
tradiciones y demostrar resultados beneficiosos a los ojos-
de todos.

"En este sentido, conviene recordar que muchos "técni--
cos", piensan que van a organizar las comunidades, lo cual
resulta una falacia, ya que las comunidades tienen su pro--
pia organización que les ha permitido sobrevivir y resolver
problemas; se consolidan y desarrollan, cuando las institu--
ciones son capaces de apoyar, con respeto y de comprometer--
se, de la misma manera que los habitantes del campo.

"Es así, que los Comités de Salud, que ahora comien--
zan a llamarse de "Salud y Solidaridad", electos en asam--
blea comunitaria, han podido participar con el personal del
Instituto Mexicano del Seguro Social.

Es la identificación y jerarquización de sus proble--
mas y en el reconocimiento de sus causas; en planear, coor--
dinar, ejecutar y evaluar acciones y avances, éstos logra--

dos con el esfuerzo de todos por mejorar sus condiciones de salud.

Actualmente, en el ámbito del Programa Instituto Mexicano del Seguro Social Solidaridad, hay 9 mil 928 Comités de Salud, y durante los dos últimos años, con recursos financieros del Pronasol, se construyeron 748 unidades médicas y un hospital rural". (11)

(11) Revista Siempre. La Solidaridad en el Instituto Mexicano del Seguro Social. No. 1972. México D.F. 10 de abril de 1991. pág. 88.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL INSTITUTO MEXICANO
DEL SEGURO SOCIAL

2.1 ORIGEN DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

En la Historia Mexicana prehistórica o virreinal no existe ningún organismo o situación jurídica que remotamente pudiera considerarse antecedente directo del Seguro Social, es suficientemente claro que éste puede concebirse sólo en el sentido en que actualmente se le entiende: A partir de las experiencias y de las necesidades propias del sistema económico del Capitalismo, aclarando que lo que si puede encontrarse durante épocas pasadas son las Instituciones y los Ordenamientos que tendían a promover una situación de aseguramiento ante los accidentes de la vida entre determinados grupos de la Sociedad, y no resultaría ilógico afirmar que, son en cierto modo precursores de la Seguridad Social, entendiéndose lo mencionado y para el desarrollo de este trabajo y a manera de descubrir datos valiosos que demuestren la aparición de la Seguridad Social en México, nos dedicaremos en primer término a explicar con detalle lo que existió en la época precolombina y la Nueva España, para después pasar a la etapa Pre-revolucionaria donde intervino un grupo de intelectuales que destacaron por sus ideas y patriotismo; y que hasta la fecha todos los mexicanos gozamos

de Garantías Constitucionales conquistadas por estos hombres vallosos y que además son los precursores del Derecho Social en México.

Entre los antiguos pobladores de la América Precolombina como los Aztecas, Toltecas, Chichimecas no existió el Derecho Social, en virtud de que imperaba el Poderio Feudal la organización política y social era desfavorable para los operarios y esclavos, prevalecía la notoria división de clases; la clase superior gobernaba sin límites y se aprovechaba así de los tributos, o sea del pago en mercancías y -- otras especies de bienes materiales y del trabajo, además -- la tierra se distribuía en la forma que el Jefe de la Tribu o Clan disponía, lo que hace manifiesta la monarquía imperante, por consiguiente no existía alguna disposición que -- protegiera a los que trabajaban en el Calpulli que eran vasallos y esclavos;

En esta época se veía una clara centralización de las funciones del Gobierno y el Calpulli perdía cada vez más la importancia Política que tuvo al principio, aunque sin detrimento de su importancia económica.

La nobleza azteca se agrupaba para formar un grupo -- cerrado, dando así paso a una nobleza hereditaria, por lo -- que no se conocen documentos o Códices que permitan registrar el Derecho Social para proteger a vasallos artesanos --

y esclavos, por lo que dadas las condiciones Políticas y Sociales, la división de clases sociales era profunda entre los aborígenes de nuestro país, lo que no propició nada que pudiera contribuir a la formación en origen del Derecho Social.

Esta lucha entre los grupos étnicos que se manifiesta con la estratificación social, no significó de ningún modo la existencia de algo que implicara la Protección del --trabajo. En tal virtud pasamos a referir la Idea del Derecho Social en las Leyes de Indias que no emplearon esta denominación, ni se cumplieron, por que no tuvieron la fuerza que produce el Derecho Social.

En sí la evolución del Derecho Mexicano fue interrumpida por la conquista. El conquistador no supo o no quiso comprender el complejo sistema social, sin duda que este --mundo nuevo tenía civilización y cultura propias; sus tierras se dividían entre reyes, nobleza y comunidades, entre los vecinos existían desigualdades económicas sobre organización de castas reveladoras de privilegios y de esclavitud no había industria ni capital, sólo trabajo.

Tal era la situación económica y social del Anáhuac a la llegada de los Conquistadores, pero no se descarta que el descubrimiento del Nuevo Continente fue de gran trascendencia en el orden jurídico, económico, político y social.

Al descubrimiento le siguieron lógicamente la conquista y colonización, con resplandores de vasallaje y tiranía, opresión e injusticia, con el deseo de incorporar al indio a la civilización occidental; cabe aclarar que los guerreros clérigos realizaron la conquista del territorio y del espíritu del aborigen mexicano y con la espada y la cruz -- impusieron los conquistadores sus leyes y su religión y establecieron la esclavitud en el trabajo. Una vez conquistada la gran Tenochtitlán, Cortés fincó las bases para la explotación de los vencidos, dictando sus ordenanzas que significaban el Imperio del Monopolio y puso en práctica las ideas que prevalecían en Cuba y luego organizó la Encomienda, repartimiento de indios y cobro de tributos a estos como derecho concebido por merced real a los beneméritos de las Indias; estas medidas fueron aprobadas por Carlos V, pero no se cumplió la voluntad real, la Encomienda se consolidó bajo el régimen de explotación de los indios, aún cuando el explotador se cobijara con el manto piadoso de su religión y del amor a Dios.

Cabe destacar que el nombre de Nueva España se aplica en general a la vasta extensión del país en que el Virrey de México ejercía su autoridad, no hay que perder de vista que la palabra México es de origen netamente indio; en lenguaje azteca significa: la habitación del dios de la guerra MEXITLI o HUITZILOPOCHTLI.

Además la invasión española en América planteó gra-- problemas jurídicos, ya que conquistada la gran TENOCHTI--- TLAN, Hernán Cortés estableció la base para la explotación de los vencidos, dictando sus ordenanzas que significan "El Imperio de la Tasa" del monopolio y de muchos "absurdos eco-- nómicos". (12) expidió también la ordenanza del gremio para-- el menestral que no abría su taller.

Las primeras industrias en la Nueva España fueron or-- ganizadas por Hernán Cortés, como la fábrica de pólvora, -- combinaciones químicas con el salitre, ganadería, trabajo-- en las minas, agricultura, así como el establecimiento de -- ingenios azucareros en Veracruz, por consiguiente el régi-- men de explotación del trabajo humano quedó instituido me-- diante la Encomienda, donde el aprovechamiento del trabajo de los aborígenes para algunas actividades como la crianza de animales, construcción de edificios o casas, labores de minería, llegándose a considerar como servicios personales, estos servicios fueron adquiriendo el carácter de obligato-- rios durante el siglo XVIII". (13)

Sin embargo, la Encomienda se arraigó en la colonia - no sólo por la aceptación de Carlos V, sino por el Estado - Semifeudal en que se encontraban los Aztecas. La industria

(12) Trueba Urbina, Alberto. Derecho Social Mexicano. Editio-- torial Porrúa, S.A. México 1978 pág. 31

(13) Ibidem. pág. 32.

manufacturera se estructuró sobre bases gremialistas sin -- perder de vista que cada gremio tenía sus ordenanzas hechas o aprobadas por los Virreyes y existía un Juez encargado de velar por su cumplimiento, es conveniente aclarar que los - gremios de la Nueva España tuvieron sus antecedentes en los gremios Europeos.

"El primer gremio fue el de bordadoras el cual se -- constituyó en el año de 1546 en la época del Virrey de Mendoza; tal jerarquía es bien conocida integrada por maestros oficiales y aprendices. Otra forma en que se proyecta la - etapa manufacturera en la Nueva España era el obraje que no contaba con los mismos privilegios que el gremio, más cierto es que habría de dar nacimiento a la fábrica contemporánea.

En conclusión la historia del trabajo en México empieza desde la Encomienda, que como ya hemos referido era el - instrumento suministrador de servicios personales".⁽¹⁴⁾ que se desenvuelve a través de dos Instituciones de características económicas, el taller artesano y el obraje capitalista. Cabe aclarar que también existieron las reales Cédulas que duraron de 1545 hasta 1680 constituyendo un estorbo para el desenvolvimiento del obraje, pero sí con una característica importante: en que fueron muy justas en cuanto a la protección de los Indios, sin embargo, no se puede negar -- (14) Ibidem. pág. 33.

que tales formas de producción mantuvieron a los mexicanos en estado desfavorable parecido al de la esclavitud y en consecuencia esto originó un malestar social que fue aumentado con el incremento de procedimientos capitalistas, traducido esto en una explotación sin límites; a consecuencia de estos sistemas económicos surgieron los primeros defensores de la gleba, que velaban por mejorar las condiciones de la vida laboral, ya que ese entonces eran intolerables.

Las leyes de las Indias resultaban puramente románticas, en virtud de que su protección era ineficaz, como aclarara el maestro Alberto Trueba Urbina, "prácticamente no eran normas de Derecho Social porque no se aplicaban, simplemente eran buenos deseos de los reyes católicos para -- proteger a los indios mexicanos".⁽¹⁵⁾

Y debido a muchos descontentos se suscitó uno de los primeros actos de abandono colectivo del trabajo; el 4 de julio de 1582 en la Catedral Metropolitana de México contra el Cabildo. Tal acto obedeció a que se alegaban bajos salarios y malos tratos; es importante destacar que en esta época la Iglesia tenía un poder superior al del gobierno, este acto es antecedente importante por haberse dado suspensión de labores.

(15) Ibidem, pág. 34.

Aclarando que se prolongó hasta el 22 de agosto de 1582 y - para dar solución al conflicto tuvieron que intervenir las altas autoridades eclesiásticas, pagando los sueldos dejados de percibir durante el tiempo no trabajado y la promesa de restituir los sueldos originales, aclarando que en esta suspensión de laborales intervinieron cantores y ministriles y de esta manera a este hecho se le conoce como "Huelga en la Catedral de México en 1583".⁽¹⁶⁾

Otro antecedente que se suma fue el del amotinamiento de Real del Monte, donde existió violencia a tal grado quemataron al alcalde, amenazando de muerte al señor Romero de Terreros, quien mejor abandonó la mina en poder de los empleados trayendo esto muchas consecuencias, posteriormente se van suscitando brotes de protesta en las grandes fábricas del Estado (estancos). Los obreros del gran estanco de tabaco en 1768 cuando era Virrey Don Martín de Mayorga, existiendo la amenaza de un aumento de horas de trabajo, suspendieron sus labores; con esto se demuestra la defensa colectiva de las condiciones de trabajo constitutiva no sólo de protestas, de amenazas y suspensión de labores, sino también existiendo acción directa contra los explotadores o sus representantes; hay que aclarar que en esta época aparece el origen del paro y antecedentes de la Huelga. Realmente la vida colonial se desenvolvía al amparo de reglamentos

(16) Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, abril de 1957 No. 15. pág. 143

del trabajo en el campo, talleres, obrajes que teóricamente eran para proteger el servicio de los indios; sin embargo, - en la práctica se recurría a la violencia para conservar el régimen de esclavitud, por lo tanto, no se puede negar que esta política económica del gobierno español obstaculizó el desenvolvimiento industrial de sus colonias.

Esto se fue agravando día a día y debido a la falta - de libertad de trabajo se fueron dando suspensiones colectivas esporádicamente, lo que si es de importancia para nuestro tema es lo relacionado a las Leyes de Indias que contenían disposiciones o reglas para proteger a los aborígenes, con normas de buen trato y estatutos constitutivos del trabajo humano; estas normas constituyen germen de Derecho Social inspiradas en la generosidad de los reyes católicos, - en propósito de bondad y caridad de la Reyna Isabel en el - cuidado del trabajo humano; cabe aclarar que estas Leyes como se mencionó anteriormente, no se cumplieron en la práctica, no obstante su buen contenido y su ambición, por esto - un jurista español de nombre F. Gómez de Mercado, le atribuye a España el título de "creadora y maestra del Derecho -- Social". (17)

En la colonia nunca se usó el término Derecho Social, no obstante como ya se mencionó que las Leyes de Indias fue

(17) Trueba Urbina, Alberto. op. cit. pág. 42.

ron un noble intento de protección humana, es preciso mencionar por convenir a nuestro tema que aquella legislación fue un deseo de carácter social, por consiguiente hubo autores que opinaron lo contrario, es el caso del ilustre historiador mexicano Francisco Bulnes, después de escribir lo -- relaciono a las Leyes de Indias, expresa lo siguiente: -- "Cuando a un hombre mayor de edad se le somete a la legislación protectora de menores, es por que se le considera un demente o un idiota".

"Las Leyes de Indias fueron leyes educativas complementaria del Imperio de casta azteca. Concluye este autor que esas Leyes son "inicias en virtud de que prohibían a -- los indios el derecho de propiedad inmueble, el de usar el mismo traje que los españoles, el de habitar con los blancos en pie de igualdad; el de casarse con individuos blancos, el de trabajar libremente".⁽¹⁸⁾ como consecuencia de esto la conquista arrancó al individuo su religión, su territorio, su honor, su hogar, sus hijos, su libertad, sus bienes, su tradición y su historia.

(18) Trueba Urbina, Alberto. op. cit. pág. 44.

2.2 CAUSAS PARA LA CREACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Consideramos que el Derecho Social en México es una consecuencia del esfuerzo de muchos mexicanos valientes que lucharon incansablemente por conquistar Derechos que garantizaran un mejor nivel de vida para las clases económicamente débiles del pueblo mexicano. Es importante aclarar que, antes de la Revolución de 1910 fue muy destacada la participación de los hombres que integraron el Partido Liberal Mexicano, estando al frente Ricardo Flores Magón, por lo tanto no sólo se han ganado el respeto de los mexicanos, sino que sus nombres han quedado registrados en la Historia de México. No hay que perder de vista que sus grandes aportaciones se encuentran consagradas en los artículos 27, 28 y 123 de nuestra Constitución Política de 1917.

Empezaremos por referirnos a Ricardo Flores Magón --- quien encabezó este movimiento político, siguiéndole Antonio I. Villarreal, Juan Sarabia, Librado Rivera y Rosalío Bustamante y otros que juntos lograron abrir los horizontes a la Seguridad Social en México.

Por eso no nos cansamos de reconocer que estos valiosos hombres fueron los promotores de la Seguridad Social en México, no obstante de los muchos atropellos que sufrieron por el viciado gobierno del General Porfirio Díaz, que per-

mitía la explotación de la clase trabajadora, como también toleraba a los terratenientes, permitiendo la explotación de los campesinos. Cabe señalar que sus esfuerzos no fueron en vano, ya que sus ideas brillaron a tal grado que lograron que las mismas se elevaran a rango Constitucional, mencionaremos en primer orden lo que en materia de trabajo se logró:

1. Establecer un máximo de ocho horas de trabajo.
2. La fijación de un salario mínimo.
3. La reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.
4. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo, los patrones no burlen la aplicación del tiempo máximo y del salario mínimo.
5. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.
6. Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.
7. Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza de estos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios.

8. Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes de trabajo.
9. Declarar nulos los adeudos actuales de los jornaleros del campo para con los amos.
10. Adoptar medidas para que los dueños de tierra no abusen de los medieros.
11. Obligar a los arrendadores de campos y casas que indemnizen a los acreedores de sus propietarios - por las mejoras que dejen en ellas.
12. Prohibir a los patronos bajo severas penas, que - paguen al trabajador de cualquier modo que no sea dinero en efectivo.
13. Prohibir y castigar al patrón que imponga multas - a los trabajadores o que se les hagan descuentos - de su jornal, o sea, se tarde el pago de la raya - por más de una semana o se niegue al que se sepa - re del trabajo.
14. El pago inmediato de lo que tiene ganado.
15. Suprimir las tiendas de raya.
16. Obligar a las empresas o negociaciones a no acep - tar entre sus empleados y trabajadores una mayo - ría de extranjeros.
17. No permitir en ningún caso, que los trabajos de - la misma clase se paguen peor al mexicano que al - extranjero en el mismo establecimiento; o que a - los mexicanos se les pague en otra forma que a -- los extranjeros.

Por consiguiente como nos corresponde poner de manifiesto que el Instituto Mexicano del Seguro Social, nació a consecuencia de las luchas constantes de trabajadores que sufrieron atropellos tanto en las Industrias como en las Haciendas, donde no tenían ninguna garantía ni en salario ni mucho menos contaban con el auxilio de una Institución que velara por proteger el derecho humano a la Salud. Esto no quiere decir que una vez ganada la Revolución de inmediato se haya creado esta Institución, pero debe quedar claro que gracias a la conquista de los Derechos Laborales hecha por los hombres que ya anteriormente se mencionaron se logró la creación del artículo 123 Constitucional y que en su fracción XXIX nos da la base Constitucional para la creación del hoy llamado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Para explicar la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social, vale la pena referirnos en primer lugar a los antecedentes legales en la creación de este organismo.

Cabe mencionar que en la primitiva versión de la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, se dice: "Se considera de utilidad social el establecimiento de cajas de seguro de invalidez, de vida de separación involuntaria del trabajo, de accidentes y --- otros confines análogos, por lo que el Gobierno Federal co-

mo el de cada Estado deberá fomentar la organización de ins
tituciones de esta índole para infundir e inculcar la previ
sión social". (19)

Luego se estableció por lo tanto, un sistema de Seguros facultativos, que fue modificado por un sistema de seguro obligatorio por reforma del 31 de agosto de 1929, del -- entonces Presidente de la República Licenciado Emilio Portes Gil, el cual quedó vigente en los siguientes términos:

Artículo 123 fracción XXIX De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida - de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos". (20)

En el año 1932, el Congreso de la Unión expidió un -- decreto que otorgaba facultades extraordinarias a fin de -- que en un plazo de ocho meses, se expidiera la Ley del Seguro Social obligatorio, que no se pudo cumplir debido al precipitado cambio de gobierno que tuvo lugar en ese año.

El primer plan sexenal del gobierno en ese entonces -

- (19) Briceño Ruiz, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Editorial Haría, S.A. México. 1987. pág. 87
(20) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-
Editorial Porrúa, S.A. México. 1989. 49a. Edición.

del Partido Nacional Revolucionario disponfa: "Será capítu-
lo en materia de crédito dar los pasos para la integra-
ción de un sistema de seguro que sustraiga del interés pri-
vado esta importante rama de la economía".⁽²¹⁾ El gobierno
del presidente Lázaro Cárdenas discutió el problema del Se-
guro Social, elaborándose a su vez proyectos para estable-
cer el mismo.

La confusión que se produjo en torno a esta Ley, mo-
tivó que la Ley General de Sociedades de Seguros establecie-
ra en el artículo 8 transitorio que el ejecutivo dictara --
las medidas complementarias de la Ley que sean procedentes--
para establecer el Seguro Social. Igualmente dicha Ley no --
dispuso que los patrones podrfan cumplir las obligaciones --
emanadas de los riesgos profesionales, asegurando a su cos-
ta al trabajador en lugar de la indemnización que debía per-
cibir.

El segundo plan sexenal de gobierno, formula do por--
el partido de la Revolución Mexicana estableció que durante
el primer año de vigencia de este plan, se expidiera la Ley
del Seguro Social, que debía cubrir los riesgos profesiona-
les y sociales más importantes y en cuya organización y ad-
ministración debía intervenir la clase obrera organizada.

(21) Briceño Ruiz, Alberto. op. cit. pág. 90.

En el año de 1940 en un discurso de toma de posesión el Presidente Manuel Avila Camacho, manifiesta "No olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado: el desempleo y los bajos salarios - que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente, refiriéndose a que el hombre que tiene -- trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de -- sus contratos colectivos sean permanentes y por otra parte -- todos debemos unir desde luego el propósito de que un día -- próximo las Leyes del Seguro Social protejan a todos los me xicanos en los momentos de adversidad; en la orfandad, en -- el desempleo, en la vejez, para sustituir este régimen secu lar en que por la pobreza de la nación hemos tenido que vi vir". (22)

En el año de 1941 para ser precisos el 2 de junio, - el Ejecutivo Federal dictó un acuerdo mediante el cual se - ordena a cinco Secretarías la elaboración de estudios enca- minados a establecer el Seguro Social. Estos anhelos del - establecimiento de dicha Ley se tenían que cumplir en vir- tud de que en todos los países de Europa y aproximadamente - un 90% de los pueblos del Continente Americano poseían una - Legislación del Seguro Social, mientras que México consti- tufa una excepción que no era acorde con el sentido social- de su movimiento popular y su evolución política y legal. - En 1942 se envió al Congreso de la Unión el proyecto de Ley.

(22) Briceño Ruiz, Alberto. op. cit. pág. 93.

publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1943 vigente con múltiples reformas hasta el 10. de abril de 1973.

Uno de los principios fundamentales de esta primera Ley era la protección al salario, porque el salario es la única fuente de la que los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y de sus familias, ya que todo hecho que implique pérdida o disminución del mismo causa a todos ellos perjuicios trascendentales, ya que no hay que perder de vista que el régimen del Seguro Social representa un complemento del salario; en la medida en que otorga prestaciones que el obrero de otra manera tendría que obtener de su único ingreso, por lo cual constituye un excelente vehículo para estabilizar el tipo de vida para la clase económicamente débil de la población.

De esto se desprende que al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la nación, automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del país.

Al fin de ubicar al derecho de la Seguridad Social -- en el campo de la Ciencia Jurídica, es conveniente mencionar algunos aspectos de este derecho considerando que el -- Derecho Social esta integrado por normas jurídicas especia-

les de orden público, destinadas a la protección del hombre colectivo, común o general en la satisfacción de ciertas necesidades laborales, familiares, habitacionales, económicas educativas, procesales, agrarias y de salud.

En este orden de ideas se entiende que el Derecho Social tiene como fin primordial auxiliar a las clases débiles y lograr el equilibrio y nivelación de sus desigualdades y lograr el bien común; Gustavo Radbruck afirma: "El -- Derecho Social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el Derecho del hombre, sujeto a un vínculo social, por lo tanto este Derecho se inspira no en la idea de igualdad de las personas, sino en la idea central de nivelación o equilibrio de las desigualdades, una característica del Derecho Social es la tendencia publicista del Derecho Privado.

Sin embargo. Fix Zamudio citando a Rubier, agrega: - "En lo que están de acuerdo los tratadistas es en que el -- Derecho Social no pertenece al Derecho público ni al privado, sino que forma una especie intermedia, una interdependencia entre ambas clases de normas".⁽²³⁾ por consiguiente este autor considera que el Derecho Social se encamina a la protección jurídica de los económicamente débiles, para lograr un equilibrio efectivo entre los diversos grupos o clases sociales, aclarando que el sentido social del Derecho -

(23) Sánchez León, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Cárdenas Editor y Distribuidor, S.A. México 1987. pág. 113.

no es sólo una doctrina, no es sólo una escuela jurídica,-- es la vida misma; de aquí se deriva que es tanta la trascendencia del Derecho Social que sus reglas fundamentales han sido consagradas en los textos Constitucionales de la mayoría de las Naciones del Mundo.

Mario De la Cueva sostiene que "El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, tienen un mismo origen e idéntica naturaleza, ambos buscan la justicia social, el derecho de la Seguridad Social es la humanización del Derecho - y es también su desmaterialización, pues significa el triunfo de lo humano sobre lo económico".⁽²⁴⁾

Además agrega que el Derecho de la Seguridad Social es esencialmente dinámico, porque evoluciona de acuerdo a las circunstancias de cada época, mejorando las prestaciones e incorporando a más beneficiarios.

Gregorio Sánchez León define al Derecho de la Seguridad Social diciendo que: "Es una parte del Derecho Social y constituye un conjunto de Normas Jurídicas de orden público que tienden a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y adiestramiento del hombre desarrollo de la cultura para proteger a la clase de trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado".⁽²⁵⁾

(24) De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II Editorial Porrúa, S.A. México. 1988 11a. Edición. pág. 224.

(25) Sánchez León, Gregorio. op. cit. pág. 119.

Al referirnos a las diferentes definiciones nos encontramos que como parte integrante de las mismas, se menciona en varias ocasiones normas de orden público y la pregunta es: ¿Qué es orden público?, en principio es conveniente decir que norma de orden público es la que estando vigente no permite se renuncien los Derecho y Obligaciones que contiene, bien esta manera se anularía el arreglo sistemático y armónico que pretende para satisfacer una necesidad colectiva.

Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho define -- el orden como: "Estado o situación social derivada del respeto a la legalidad establecida por el legislador".⁽²⁶⁾

Sin embargo, no hay que perder de vista que cuando se dice que tal o cual Ley es de orden público, se ignora o se olvida que todas las leyes lo son, porque todas ellas tienen como fin principal al mantener la paz con la justicia -- que persigue el Derecho.

No se puede dejar de mencionar a un mexicano que al pronunciar su nombre debe hacerse con respeto, nos referimos a Ignacio Ramírez "El Nigromante", ilustre Jurista mexicano; este legislador nació en San Miguel de Allende el 22 de junio de 1818, se convirtió en jurista, periodista y --

(26) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México. 1984. 12a. Edición pág. 363.

Juez de la más alta jerarquía, abrió el "Continente Científico del Derecho Social"⁽²⁷⁾ dando a conocer un primer concepto del mismo el 7 de julio de 1856 cuando acuñó este término; como dato valioso en el año de 1845 expone sus primeras ideas Sociales en una Publicación difundida en la capital de la República, Don Simplicio desde cuyas páginas exhibe su radicalismo en defensa de los trabajadores, censurando a los propietarios, a los hacendados, a los esclavistas y traza con esto las primeras bases del futuro derecho del trabajo, preocupándose siempre por la protección de los trabajadores, reclamando a su vez la participación de las utilidades de los patronos o empresas. Como Diputado Constituyente acuñó el término Derecho Social para elevarlo a la categoría de Norma Protectora de los menores, huérfanos, hijos abandonados, mujeres y jornales.

Además subrayó los derechos de la mujer, por lo que desde entonces quedó definida teóricamente en el Congreso Constituyente de 1856-57, la función protectora de los débiles, por lo que más tarde este pensamiento se convertiría en norma fundamental de la Constitución de 1917..

2.3 DESARROLLO HISTORICO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

En las transformaciones colectivas alienta un senti--

(27) Trueba Urbina, Alberto. op. cit. pág. 197.

miento de justicia social, en pugna con los intereses egoístas que ahogan la libertad de los pueblos y el derecho de los individuos y de las comunidades a una vida superior. De ahí que la Revolución Mexicana, que fue esencialmente política al iniciarse, al calor de la contienda recoge ciertos postulados sociales reivindicatorios. Los grandes núcleos del pueblo anhelaban mayor respeto al valor humano, la supresión del desamparo, de la miseria y de la insalubridad, o sea, establecer procedimientos de seguridad social y economía que garanticen una democracia nueva, fresca, positiva, creadora.

Don Venustiano Carranza, jefe de la Revolución Constitucionalista, publicó el decreto del 12 de diciembre del año de 1912, en cuyo artículo 2 se decía: "El primer jefe de la Nación y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para establecer un régimen que asegure la igualdad de los mexicanos".

•

Pero hasta el 11 de diciembre de 1915 promulgó el -- Estado de Yucatán su Ley del Trabajo a iniciativa del general Salvador Alvarado. Dicho ordenamiento, que es sumamen-

te importante en todos sus capítulos, fue el primero que estableció el Seguro Social en nuestra patria, siguiendo el modelo de Nueva Zelandia, cuya legislación admiró Alvarado. El artículo 135 ordenó: "El gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de vejez y muerte", pues los patronos eran responsables de los accidentes y enfermedades profesionales. La Ley Laboral y el Código Agrario de esta entidad fueron dos pilares de progreso. Conviene hacer notar que la hacienda henequera fue considerada industria rural, por que hacía la fibra.

En 1916 se instaló el Congreso Constituyente de Querétaro, que expidió nuestra Carta Magna vigente. Su artículo 123, fracción XXIX, consideró de utilidad social el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberían fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular. Se advierte claramente que dicho precepto pretendía que se implantara el seguro social voluntario, pero popular, o sea, para todo el pueblo. Debería ser general.

El Código de Trabajo del Estado de Yucatán, del 16 de diciembre de 1918, dio un paso hacia atrás con respecto a -

su ley laboral de 1915, pues abandonó el sistema del seguro social obligatorio para adaptarse a la Constitución Política de 1917. En el referido cuerpo se dieron facultades a la Bolsa de Trabajo para fomentar el establecimiento de cajas de ahorros y de seguros populares de invalidez, de vida decesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros, con fines análogos. Se abandonó el régimen de Nueva Zelanda que el anterior siguió.

En el año de 1919 se formuló un Proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito y Territorios Federales, que proponía la constitución de cajas de ahorros, cuyos fondos tendrían por objeto, entre otros, impartir ayuda económica a los obreros cesados. Los trabajadores tendrían obligación de dar a las cajas el cinco por ciento de sus salarios. Los patronos, por otra parte deberían aportar el cincuenta por ciento de la cantidad que les correspondiera a sus asalariados por concepto de utilidades en las empresas, de acuerdo con la fracción VI del artículo 123 Constitucional.

El Estado de Puebla promulgó su Código de Trabajo el día 14 de noviembre de 1921, y su artículo 221 estableció que los patronos podían sustituir el pago de las indemnizaciones de los accidentes y enfermedades profesionales, por el seguro contratado a sociedades legalmente constituidas y aceptadas por la sección del Trabajo y Previsión Social -

del Gobierno Local.

En el mes de diciembre de 1921 el Presidente de la - República, general Alvaro Obregón, envió al Congreso Fed--
-ral su Proyecto de Ley del Seguro Social voluntario. En la
Exposición de Motivos sostuvo con visión y elocuencia que -
la mayor parte de las desgracias que afligen a las clases -
trabajadoras no tienen su origen en la falta de leyes, sino
en las dificultades para su aplicación, que convierten los-
derechos legales en simples derechos teóricos, porque dejan
a los propios trabajadores la tarea de exigir su cumplimient
to y la realización tiene que desarrollarse dentro de una -
legislación complicada, tardía y costosa que burlan los pa-
tronos. Reglamentó el artículo 123 Constitucional primiti-
vo, ya visto.

El Código Laboral del Estado de Campeche (30 de no---
viembre de 1924) instituyó en el artículo 290 lo siguiente:-
"El patrono podrá sustituir con un seguro hecho a su costa,
en beneficio del obrero, la obligación que tiene de indemn
zar a éste en los casos de accidentes y enfermedades del -
trabajo." En realidad no se trata de un seguro social, si-
no privado, pero es un fin encomiable.

Las Leyes del Trabajo de Tamaulipas (12 de junio de -
1925) y de Veracruz (10 de julio del mismo año) establecie-
ron una modalidad especial del seguro voluntario. Los pa--

tronos podían sustituir las obligaciones sobre enfermedades y accidentes profesionales, con el seguro hecho a su costa y en favor de los trabajadores, en sociedades debidamente constituidas, con suficientes garantías y aprobación de los Gobiernos de los Estados, pero a la vez, los empresarios -- que optaren por asegurar a sus operarios, no podían dejar de pagar las primas correspondientes sin causa justificada. Cuando los patronos suspendían el pago, los obreros y las compañías aseguradoras tenían acción para obligar a los patronos a continuarlo, mediante juicio sumario seguido ante la Junta Central de Conciliación y Arbitraje.

En el año de 1925 fue elaborado el proyecto de Ley -- Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución General, el cual determinó que los patronos deberian garantizar la atención médica y el pago de las indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales que estimaren pudieran ocurrir durante el año, depositando en la forma y lugares prevenidos por el Ejecutivo Federal la cantidad fijada por éste. También podían asegurarlos en empresas, ya fuesen particulares, oficiales o constituidas por ellos mismos. Y en el caso de que se instituyese un "Seguro Oficial por accidentes profesionales, enfermedades de trabajo, atención médica, etc.", el citado proyecto disponía que los empresarios estarían obligados a asegurar en él, el personal que tuvieran a su servicio (artículo 297).

La Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, fue expedida el 12 de agosto de 1925. Posteriormente sufrió algunas reformas. Conforme a dicha ley los funcionarios y empleados de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Nacionales, tienen derecho a pensiones: a) cuando lleguen a la edad de 55 años; b) o cuando tengan 35 años de servicios; c) o cuando se inhabiliten para el trabajo. También tienen derecho a pensión, los deudos de los funcionarios y empleados.

El fondo de pensiones se forma principalmente con el descuento forzoso sobre los sueldos de los funcionarios y empleados durante el tiempo de sus servicios y con las subvenciones de la Federación y Distrito y Territorios Federales. Pero esta ley fue sustituida por la relativa al Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

La Ley de Aguascalientes de 1928 en su artículo 450, estableció que el Gobierno local patrocinara la fundación y sosteniendo de una sociedad mutualista en beneficio de todos los trabajadores, en virtud de la cual todo obrero, depositando una pequeña parte de sus salarios, podría ponerse a cubierto para la vejez y dejar a sus deudos, en caso de muerte, libres de la miseria. Esta sociedad, de acuerdo con la ley, sería una Institución de seguro voluntario altamente benéfica, garantizada por el Gobierno que expediría sus bases constitutivas.

El decreto del 13 de noviembre de 1928 estableció el Seguro Federal del Maestro, ordenando la constitución de -- una sociedad mutualista, con el objeto de auxiliar pecuniariamente a los deudos y familiares de los maestros asociados, cuando ocurra el fallecimiento de estos, ayuda independiente de los beneficios de la Ley del Instituto de Seguridad Social citada.

El artículo 242 de la Ley del Trabajo del Estado de Hidalgo, de fecha 30 de noviembre de 1928, decía al respecto: "Se declara de utilidad pública el establecimiento de - Instituciones, Corporaciones o Sociedades que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra accidentes o enfermedades profesionales, y las autoridades deberán darles toda clase de facilidades para su organización y funcionamiento dentro de las leyes respectivas".

En el año de 1929 el Gobierno Federal ordenó se elaborara un proyecto de Ley en que se imponía a los patronos depositaran en una Institución bancaria del 2 al 5% del salario mensual de los obreros a su servicio, para formar un capital en beneficio de estos. Aunque el sistema era obligatorio, no tuvo éxito e iba contra la justicia social, -- pues no cotizaba el empresario.

En el mismo año el Presidente de la República, Emilio

Portes Gil, sometió a la consideración del Congreso la iniciativa de un Código Federal de Trabajo, que establecía el seguro privado voluntario en su artículo 368, que dice que "los patronos podrán sustituir las obligaciones referentes a los riesgos de carácter profesional "con el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador, en alguna de las sociedades de seguros debidamente autorizadas y que funcionen -- conforme a las leyes de la materia, pero siempre a condi-- ción de que la suma que el trabajador reciba no sea infe-- rior a la que le corresponda con arreglo al mismo ordena-- miento". Además de un seguro privado y voluntario, era inconveniente, al no adaptarse a la Constitución vigente en-- tonces.

La Constitución Política de la Unión fue modificada - el 31 de agosto de 1929, habiendo quedado la fracción --- XXIX del artículo 123 en los términos siguientes: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos". El Doctor Mario de la Cueva dice que el texto original del párrafo mencionado "difiere bastante del actual, pues mientras aquél se refiere claramente a un seguro potestativo, éste permite al le-- gislador, ordinario establecerlo con carácter obligatorio - lo que acusa un evidente progreso". No se refiere únicamen-- te a los trabajadores, como se advierte, pero se tendrá que--

alterar para que ordene la implantación de la seguridad social.

La Exposición de Motivos de la Nueva Ley Federal del Trabajo, promulgada el 18 de agosto de 1931, con gran acierto dice: "No basta afirmar el principio del riesgo profesional y, con sujeción al criterio que de él deriva, establecer tanto los casos de responsabilidad como el monto de las indemnizaciones. Es necesario dar a los trabajadores la garantía de que percibirán la reparación que les ha sido asignada.

El Gobierno Federal, convencido de que no es posible un sistema racional y equitativo de reparación de los riesgos profesionales, si no es por medio del seguro, considera la reglamentación de esta materia que se hace en el proyecto de Ley del Trabajo, como meramente provisional y desde luego emprende un estudio tan serio como el asunto requiere, a fin de proponer en breve plazo al H. Congreso de la Unión un proyecto de Ley sobre el seguro obligatorio" El artículo 305 de la ley establece lo que sigue: "Los patronos podrán cumplir las obligaciones que les impone el título denominando "De los Riesgos Profesionales", asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización. El contrato de se-

guero deberá celebrarse con una empresa nacional".

En 1932 el Congreso de la Unión concedió facultades - al Poder Ejecutivo para que en un plazo de ocho meses expidiera la Ley del Seguro Social Obligatorio. Pero el cambio repentino de Presidente de la República impidió que se cumpliera con dicho decreto.

En los años de 1932 a 1940 se proyectaron diversas -- leyes del seguro social en los Departamento de Trabajo y de Salubridad Pública, en las Secretarías de Gobernación y de Hacienda y en la Comisión de Estudios de la Presidencia. -- Quizá las más importante de ellas son las siguientes:

I. En el proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social elaborado en 1934, como consecuencia del Primer Congreso de Derecho Industrial efectuado en dicho año y que se -- debe en gran parte al distinguido maestro Mario de la Cueva se sentaron las bases sobre las que debería descansar la -- Ley del Seguro Social.

Para este proyecto el Seguro Social Obligatorio constituiría un servicio federal descentralizado a cargo de un organismo que debería llevar por nombre "Instituto de Previsión Social". Las características de éste serían: a) autonomía completa; b) integrado por representantes del Gobierno Federal, de los empresarios y de los trabajadores; c) no

podrían perseguir fines lucrativos; d) sus recursos deberían provenir de las aportaciones que la ley establezca a cargo del Estado, de los patronos y de los asegurados. Esta contribución es fiscal, adelantando el concepto de la Ley del Seguro Social vigente, en su artículo 135.

Las prestaciones que otorgaría el Instituto serían de dos categorías. Una en dinero, bajo la forma de subsidios temporales o de pensiones, y sólo por excepción se pagarían indemnizaciones globales. La otra consistiría en asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y en aparatos y accesos terapéuticos, hospitalización y reeducación.

II. El Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938 envió a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley de Seguros Sociales, con carácter obligatorio, que debería cubrir los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades no profesionales y maternidad, vejez e invalidez o desocupación involuntaria.

La futura ley prevenía la creación de un organismo descentralizado que se denominaría "Instituto Nacional de Seguros Sociales", en el cual estarían representados los obreros y patronos. Estos y el Poder Ejecutivo Federal aportarían cuotas para el sostenimiento del Instituto, que tendrían carácter fiscal. Las prestaciones que éste otorga

ría podían ser individuales o colectivas, directas o indirectas, consistentes en indemnizaciones, subsidios o pensiones en dinero; asistencia médica y farmacéutica, hospitalización, aparatos y accesorios terapéuticos y ortopédicos, -servicio de colocaciones, orientación profesional y fomento de obras y servicios de interés colectivo.

El Instituto estaba facultado para autorizar a las -- sociedades mutualistas y organismos sindicales para que actuaran como sucursales suyas, asegurando a sus miembros.

Pero el proyecto se formuló sin base actuarial. En la Exposición de Motivos, se dijo que los datos estadísticos en que deberían descansar el funcionamiento del Seguro Social "sólo pueden, por su naturaleza, obtenerse en la --- práctica".

III. De 1941 a 1942 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social formuló un proyecto de Código del Seguro Social cuyo estudio dejamos para después, pues se transformó en la ley vigente del año ultimamente dicho, y que aún está en vigor con las modificaciones que se le han hecho en los años de 1947, 1949, 1956, 1958, 1965 y 1970. En todas estas transformaciones legales se observa que el móvil fundamental fue elevar directa o indirectamente, en forma sutil los montos de las cuotas. Es verdad que las de 1949 y ---

1956 incluyen nuevos preceptos favorables a la clase trabajadora, pero no se esconde el móvil referido, como también en las demás se incrementa la mayor parte de las prestaciones benéficas a los asegurados y sus causahabientes, sin dejar que no se vea el dicho propósito. Y por ello, y a fin de evitar tanta reforma legal, debería establecerse la escala móvil de las cuotas y prestaciones, que permita al Instituto del Seguro Social promover su aumento ante el Poder Ejecutivo, quien oyendo a la Comisión Nacional del Salario Mínimo sobre la transformación del costo de la vida y del promedio de salarios, decida que cambien las cotizaciones.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República-- Mexicana, el señor General Manuel Avila Camacho pronunció un discurso de suma trascendencia para el asunto de que tratamos. He aquí sus palabras: "Toda conciencia libre de prejuicios que reflexione en que un país no puede realizar grandes y nobles aspiraciones sin haber elevado a las masas a la dignidad de sus derechos, a la conciencia de su fuerza y de su responsabilidad. Llegará a la conclusión de que la Revolución Mexicana ha sido un movimiento social guiado por la justicia histórica, que ha logrado conquistar para el pueblo, una por una, sus reivindicaciones esenciales". Cada nueva época reclama una renovación de ideales... El clamor de la República entera demanda ahora la consolidación material y espiritual de nuestras conquistas sociales en una economía próspera y poderosa. Demanda una era de construcción, de --

vida abundante, de expansión económica. No olvidemos que -- nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado: el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dígnamente..." "Todos debemos asumir desde luego el propósito que yo desplegaré con todas mis fuerzas, de que un día próximo -- las leyes de seguridad social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez -- para sustituir este régimen secular que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir". Es sin duda, interesante -- la exposición, pero no se ha hecho notar que propugna por la seguridad social para todo el pueblo, con gran visión.

El señor Secretario del Trabajo y Previsión Social, -- Licenciado Ignacio García Téllez, deseoso de realizar el noble anhelo del señor Presidente, creó al principio del año -- de 1941, el Departamento de Seguros Sociales, dependiente -- del órgano a su cargo.

Las atribuciones señaladas al nuevo Departamento son las siguientes: "Estudio de proyectos que se relacionen con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, invalidez, cesación involuntario del trabajo, enfermedades y accidentes, de acuerdo con lo ordenado por la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional; recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para el desarrollo de los tra

bajos antes indicados; y vigilancia del cumplimiento de las normas legales del Seguro Social".

El Departamento de Seguros Sociales inmediatamente comenzó a trabajar. Estudió las leyes sobre Seguros Sociales que estuvieron vigentes, antes de la promulgación del Código Federal del Trabajo, en los diversos Estados del país; los proyectos elaborados con antelación, y las leyes del Seguro del Maestro y de Pensiones Civiles de Retiro. Estudió también los regímenes de previsión y seguridad sociales que rigen en los países extranjeros, "para acoplar las bases técnicas imprescindibles en todo ordenamiento de esta índole a la realidad mexicana".

Se elaboraron cuadros estadísticos sobre población -- trabajadora, salarios, edades, riesgos, etc., tablas de invalidez y mortalidad en México, con sus valores conmutativos.

Para los cálculos actuariales se utilizaron los servicios de técnicos mexicanos, asesorados por expertos de -- prestigio universal, y cuya experiencia en la organización -- de sistemas de esta naturaleza en otras naciones, fue indispensable para nuestro país, en aquella época.

Con esos datos la Secretaría del Trabajo y Previsión Social formuló un Anteproyecto de Ley del Seguro Social, pero sin pretender, por las condiciones del país, la fundación

de la seguridad social. El Secretario García Téllez expresó que era el inicio de lo que sería la seguridad social que na die podría impedir evolucionara. Sus normas permitían su -- implantación paulatina.

El 2 de junio de 1941 el Poder Ejecutivo Federal ex-- pidió el decreto, publicado en el Diario Oficial con fecha - 18 del mismo mes y año, que creó una Comisión Técnica con el objeto de que estudiara el anteproyecto de la Secretaría del Trabajo y elaborara el Proyecto de "Ley de Seguros Sociales"

En los considerandos del decreto encontramos las ra-- zones que se tuvieron para fundar dicha Comisión, y que son las siguientes: Que el compromiso contraído con el pueblo - por el general Avila Camacho al asumir la Primera Magistratu ra del país obedeció al deseo de realizar el postulado cons-- titucional relativo a la expedición de una "Ley de Seguros - Sociales", lo que limitó el pensamiento del Presidente y el mandato del Segundo Plan Sexenal que estipula que durante el primer año de su vigencia se debe promulgar la susodicha le-- gislación; que la Oficina Internacional de Trabajo ha venido haciendo a todos los países múltiples recomendaciones en ma-- teria de seguros y previsión social, que han sido cuidadosa-- mente acatadas por la mayoría de ellos, y que no existe moti-- vo para que México permanezca al margen de este movimiento - social; que todos los países de Europa y aproximadamente un 90% de la población del Continente Americano, poseen una le-

gislación de Seguros Sociales, mientras que México constituye una excepción que no es acorde con el sentido de su movimiento popular, con su evolución política y legal y con la tendencia revolucionaria de proteger a las masas productoras, y que, por último, el establecimiento del Seguro Social ha sido tema abordado frecuentemente en las relaciones de trabajadores y patronos de nuestra patria, que han pedido su fundación inmediata.

Todas esas consideraciones obligaron al Poder Ejecutivo a constituir la Comisión, en la que participaron técnicos y representantes de los diversos sectores sociales, cuyos intereses se relacionan directamente con el sistema y del Gobierno. Quedó integrada por los Delegados de las Secretarías del Trabajo y Previsión Social, de Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Asistencia Social, del Departamento de Salubridad Pública y de las agrupaciones obreras y patronales.

La Comisión quedó adscrita por disposición del Decreto, a la Secretaría del Trabajo y bajo la dirección del señor Ignacio García Téllez, quién personalmente intervino en los trabajos que prepararon el Proyecto.

Cooperaron entusiastamente en la elaboración de la referida iniciativa de Ley, personalidades de relieve como los abogados Vicente Santos Guajardo, Agustín Lanuza, Jr.,-

Alberto Trueba Urbina, Felipe Tena Ramírez, Enrique Calderón
Ingeniero Miguel Carcía Cruz, profesor Federico Bach, Licen-
ciado José Alvarado.

El proyecto de referencia, con insignificantes refor-
mas, fue enviado por el señor Presidente al Congreso de la -
Unión, y después de los trámites legales se convirtió en Ley
por decreto de fecha treinta y uno de diciembre de 1942.

Pero como todo este estudio tiende a explicar la Ley-
del Seguro Social, sale sobrando por superfluo, un análisis-
del dicho proyecto, que no difiere sustancialmente de aqué--
lla.

Aquí haremos simplemente una enunciación somera de --
las características del proyecto, que son las mismas de la -
Ley, y que, por lo tanto, dan una visión de conjunto de la -
nueva rama del Derecho del Trabajo Mexicano.

El Seguro Social constituye un servicio público nacio-
nal de carácter obligatorio que cubre, dentro de su sistema,
los siguientes riesgos:

- a) Accidentes y enfermedades profesionales;
- b) Enfermedades no profesionales y de maternidad;
- c) Invalidez, vejez, muerte y
- d) Cesantía involuntaria en edad avanzada (60 años).

Conforme al proyecto, es forzoso asegurar a los trabajadores de empresas privadas, estatales, de administración obrera y mistas; a los miembros de sociedades cooperativas de producción, y a los aprendices.

La organización y administración del Seguro Social se encomienda a un Organismo Descentralizado, que el proyecto no consideró autoridad y se denomina "Instituto Mexicano del Seguro Social", y que en algunas leyes es autoridad. La Ley sí lo caracteriza así, porque lo es puesto que decide con fuerza ejecutiva sobre el monto de las cuotas y se admite el recurso administrativo de revocación contra dicha determinación

El Poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictaminó que el Instituto, determinará las modalidades y las fechas en que se organicen los seguros sociales para los trabajadores del Estado, de empresas particulares, a domicilio domésticos, del campo, temporales y eventuales.

Se estableció en el proyecto, como regla general, la aportación tripartita, de los obreros, patronos y Estado, para formar el fondo del Instituto, pero los trabajadores que ganen el salario mínimo o menos, no sufrirán merma alguna en sus ingresos, pues queda a cargo de los empresarios el pago de las cuotas que corresponderían a los operarios.

En la iniciativa, como en la Ley vigente, se cuida el

manejo de los fondos del seguro, y su inversión debe hacerse con todas las garantías necesarias para proteger el fiel cumplimiento del alto interés público a que están destinados.

Junto al seguro forzoso se crea un seguro voluntario para las personas económicamente débiles, que no quedan dentro del primer sistema por haberse independizado o laborar en sectores no abarcados por el sistema.

En fin, el proyecto se ciñó a los lineamientos fijados por las Conferencias Interamericanas de la Habana y Santiago de Chile.

El jefe de la Sección de Seguros Sociales de la Oficina Internacional del Trabajo, Oswaldo Stein, dice: "La Oficina Internacional del Trabajo, consciente del valor intrínseco de la iniciativa, está animado del deseo de ver a México dotado de un régimen general de seguro social obligatorio, sistema que la experiencia común de los países de América y de otros Continentes, conforma como el medio más racional y eficaz de la seguridad social y económica. El Proyecto de Ley, sólidamente elaborado y técnicamente fundado, proporciona la oportunidad para ello".

La Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en Santiago de Chile, acordó en la sesión del 14 de septiembre de 1941, que la iniciativa mexicana merecía su aprobación y aliento, porque constituye un Código de Seguro-

científicamente elaborado, con todas las perspectivas de --
viabilidad en su realización, al par que representa una fir-
me garantía técnica para establecer en México la Seguridad-
Social, en beneficio de las clases productoras y de la pros-
peridad de la Nación Mexicana. se advierte ya la punta de-
su futura evolución para llegar a ser, en lugar del Seguro-
Social, un sistema de seguridad social, como se verá des-
pués, al calificar a ambos conceptos que se emplean como --
sinónimos, sin serlo. Por que la Conferencia se refiere al
establecimiento de la Seguridad Social en beneficio de las-
clases productoras, sin excluir a nadie.

CAPITULO III

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL SEGURO SOCIAL.

3.1 INTRODUCCION GENERAL.

Las necesidades humanas que originan la creación de los Seguros Sociales, son eternas y se encuentran indisolublemente unidas al hombre en su devenir histórico, siendo lo nuevo, la forma en que se pretende resolver o combatir la inseguridad social del medio en que el hombre desenvuelve sus potencias. Desde siempre, el hombre ha vivido atemorizado ante los arcanos que la vida le depara. Inermemente ante las inclemencias de la naturaleza, así como en sus infortunios físicos, ha procurado remediar esta inseguridad de diversos modos, a través, de concepciones religiosas primarias en forma definidas por moralistas y pensadores, por medios empíricos colectivos y unilaterales, hasta llegar a las nuevas fórmulas técnicas modernas, es decir, a los sistemas de Seguridad Social y Seguros Sociales.

Desde luego, cabe aclarar qué entendemos, tanto por Seguridad Social como por Seguro Social, y cuál es su contenido, estos son sistemas de acción regulada con un propósito y subordinada a principios que la informan, la limitan y la proyectan hacia el porvenir. Ambos tienen un contenido teleológico, lo mismo que una técnica propia.

El concepto de Seguridad Social, tiene un polo antitético, la inseguridad social que es el fenómeno real que trata de remediar, entre otros medios, a través de los Seguros-Sociales en su concepción moderna, pues los sistemas de seguridad social, así como el concepto general que los inspira - son soluciones dinámicas que cambien con el tiempo y la sociedad en que se instituyen, por lo cual, la inseguridad social depende de una manera general de las realidades concretas dentro de las cuales se desenvuelve el proceso social, - teniendo como factores determinantes, causas físicas, biológicas o sociales.

Entre las disposiciones legales anteriores a la Constitución de 1917 pueden citarse: La Ley de Villada de 3 de abril de 1904 para el Estado de México; La Ley de Bernardo Reyes de 9 noviembre de 1906, para el Estado de Nuevo León; La Ley de Cándido Aguilar de 19 de octubre de 1914 para el Estado de Veracruz; la Ley de Salvador Alvarado de 11 de diciembre de 1916 para el Estado de Yucatán; la Ley de 27 de octubre de 1916 para el Estado de Coahuila; la Ley de 24 de julio de 1916 para el Estado de Zacatecas.

El Decreto de don Vicente Villada de 3 de abril de -- 1904, dice en su artículo 3o.: "Cuando con motivo del trabajo que se encargue a los trabajadores asalariados que disfruten sueldo, a que se hace referencia en los artículos ante--

riores u el 1787 del Código Civil vigente, sufran estos algún accidente que les cause la muerte o enfermedad que les impida trabajar, la empresa o negociación que reciba sus -- servicios, estará obligada a pagar sin perjuicio del salario que debiera devengar por causa del trabajo, los gastos que originen la enfermedad y la Inhumación, en su caso, ministrando además a la familia que dependa del fallecido, un auxilio igual al importe de 15 días de salario o sueldo que devengaba, se presume que el accidente sobreviene con motivo del trabajo a que el obrero se consagraba, mientras no se pruebe lo contrario".

Otros aspectos importantes de esta legislación del Estado de México son: que establecía la irrenunciabilidad de sus disposiciones, pero no define el accidente de trabajo, ni hace referencia a las enfermedades profesionales, su sistema de indemnizaciones es muy limitado.

La Ley de Bernardo Reyes de 9 de noviembre de 1906 establecía en su artículo 1o. "El propietario de alguna empresa de las que se enumeran en esta ley, será responsable civilmente de los accidentes que ocurran a sus empleados y -- operarios en el desempeño de su trabajo o con ocasión de -- éste". No dan lugar a la responsabilidad civil del empresario, los accidentes que se deban a alguna de estas causas:

I. Fuerza Mayor

II. Culpa grave o negligencia inexcusable

III. Dolo del obrero.

Artículo 2o.: "Todo accidente se estimará de trabajo-mientras no se pruebe alguna de las circunstancias mencionadas en la parte final del mismo".

Igual que la del Estado de México, no define el accidente de trabajo, ni menciona las enfermedades profesionales pero su sistema de indemnizaciones es más favorable que la Ley de Villada.

La Ley de Cándido Aguilar, para el Estado de Veracruz de 19 de octubre de 1914, establecía: "La obligación por parte de los patrones de proporcionar a los obreros enfermos-salvo caso de que la enfermedad procediera de conducta viciosa y a los que resultasen víctimas de accidentes de trabajo, asistencia médica, medicinas, alimentos y el salario habitual".

En general, como señala el maestro Mario de la Cueva, todas estas disposiciones siguieron el modelo francés de 1898, enumerando y señalando las industrias en que tendría lugar la responsabilidad del patrón y, en algunas la tendencia a excluir la responsabilidad del estado (el estado como patrón, al margen de la legislación laboral).⁽²⁸⁾

(28) Cfr. De la Cueva, Mario. op. cit. pág. 126.

El Seguro Social es valioso fruto de un gran concepto de justicia en el modo de estimar los problemas sociales y de la necesidad cada vez más urgente de evitar dolorosas miserias y de saciar nobles y legítimos anhelos de la clase -- proletaria.

Desde tiempos remotos los trabajadores de todo el mundo han sentido la necesidad de protegerse en contra de los riesgos profesionales y de las adversidades sociales. Las asociaciones mutualistas intentaron, aunque de manera imperfecta, satisfacer esa necesidad tan humana. Sociedades de diversa índole se formaron para ayudar a los desvalidos y a los deudos de los obreros que fallecían. Pero hasta el año de 1850 Francia y no Alemania, como comúnmente se cree, da el primer paso hacia la fundación del seguro social.

El número creciente de industrias peligrosas, debido a los progresos científicos y al empleo cada vez más general de la maquinaria, multiplican los accidentes del trabajo. La naturaleza de la gran industria capitalista, desalmada -- e impersonal, al aumentar o disminuir la planta de obreros, -- según las exigencias del mercado, hace más desastrosas las condiciones de vida del asalariado. De ahí la conveniencia que casi todos los países han visto de imponer el Seguro Social. Sin éste los trabajadores se ven en la miseria, abandonados a su desgracia, y al Estado, dentro de su función --

tutelar, fundada en razones de bien público, corresponde pro
tegerlos y ayudarlos.

En Alemania la concentración de trabajadores trae con
sigo un mayor contacto entre ellos y por lo tanto la más di-
fícil percepción de casos numerosos de siniestros.

Aclarando que los accidentes son producidos por máqui-
nas movidas por fuerzas físicas, esto constituye un factor -
permanente de siniestros que en el mejor de los casos causan
imposibilidad transitoria del trabajador, y en otros incapaci-
dad permanente para la labor e incluso la muerte, en el peor
de los supuestos. La observación directa de estos casos es-
posible gracias a la concentración de trabajadores en una --
sola clase de producción, esto pone de manifiesto el peligro
material en sí y la necesidad de remediarlo, lo mismo para -
la prevención de los riesgos que disminuyen su frecuencia --
como también para la reparación de los daños causados por --
estos riesgos, si ocurrieran.

La debilidad del asalariado para subvenir sus necesi-
dades se presenta más clara y objetiva, ya que la igualdad -
de trabajo, con el interés común de luchar para el remedio -
de los males que los amenazan.

La realidad nos demuestra que si no hubiesen apareci-

do en Alemania las primeras leyes que crean y regulan un auténtico Seguro Social, el Seguro Social hasta nuestros días no hubiera alcanzado tanta importancia.

Es conveniente destacar que el movimiento Socialista fue adquiriendo gran fuerza en la vida Europea, ya que las estructuras liberalistas se debilitaban imposibilitadas de satisfacer las necesidades mínimas de la creciente población obrera. En consecuencia todos los factores económicos negativos fueron conjuntándose en los países industrializados. El socialismo aprovechó los defectos para dar la pelea, perdida desde sus inicios por falta de bases económicas. Se proponía cambiar a los detentadores del Poder y sustituirlos por los proletarios.

La creación del Seguro Social en 1818, cuando sostenía: "El Estado que puede reunir más dinero fácilmente, debe ser el que tome el asunto en sus manos".⁽²⁹⁾ No como ante la aparente fuerza del Socialismo, el Poder Público lo --condenó enérgicamente y la Iglesia Católica lanzó su Enciclica Rerum Novarum, pero todo intento destinado a frenar este movimiento estaba de antemano condenado al fracaso o fue necesario recordar que el ser humano tiene necesidades materiales para satisfacer y que buscar la tranquilidad y el bienestar.

(29) Trueba Urbina, Alberto. op. cit. pág. 312.

Después de esto Bismarck concibe un plan para ahogar el poderoso movimiento socialista mediante una legislación de emergencia: La Ley contra las tendencias de la social democracia, consideradas peligrosas para la comunidad. Por consiguiente Bismarck, asistido y aconsejado por Adolfo Wagner y Schafle, comprende la trascendencia de los Seguros Sociales como instrumento político para atraer a las clases económicamente débiles, unirlos en torno al Estado y en definitiva, robustecer la autoridad de éste para contrarrestar mediante la implantación de los Seguros Sociales, la acción de los riesgos a que con mayor frecuencia estaban expuestos los obreros y sus familias.

La primera Ley de un auténtico Seguro Social fue la del Seguro obligatorio de enfermedades, establecida el 13 de junio de 1883; la segunda el 6 de julio de 1884, sobre Seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales y otra más el 22 de junio de 1889, con el Seguro obligatorio de invalidez y de vejez.

Si un trabajador caía enfermo, el Seguro de enfermedad le proporcionaba atención médica y ayuda financiera; cuando sufría un accidente, el fondo de compensación sufragaba todos los gastos médicos; cuando quedaba total o parcialmente incapacitado, inválido habiendo cumplido los 65 años y estando cesante, recibía una pensión que le permitía vivir -

decorosamente.

Los gastos del Seguro de accidentes eran sufragados-- por el patrón; los del Seguro de enfermedad se repartía en-- tre la empresa y el empleado, así como los de vejez e invali dez.

3.2 PAISES DE ORIGEN DEL SEGURO SOCIAL.

En el año de 1850 aparece la primera ley del Seguro-- de enfermedad en Francia, en 1883 Alemania imita el ejemplo-- en 1888 Austria y en 1891 Hungría; Luxemburgo estableció el-- mismo sistema en 1901; Noruega en 1909; la Gran Bretaña y -- Suiza en 1911; Rumania en 1912; Bulgaria en 1918; Portugal - en 1919; Grecia y Japón en 1922; Rusia en 1923; Chile en -- 1924; Austria en 1927 y posteriormente España.

En el seguro en contra del paro han sido pioneras las naciones siguientes: Inglaterra (1911); Noruega (1915); Fin-- landia (1917); Italia (1919); Austria y Bélgica (1920); Dina-- marca (1921); Australia y Polonia (1922); Bulgaria y Suiza - (1925); Alemania (1927) y Estados Unidos en 1935.

El sistema del seguro de vejez, que primitivamente im però entre los grupos selectos de trabajadores, rige en Ale-- mania, Austria, Francia, Rumania y Suiza, mucho antes del --

año de 1917; Rusia, Grecia, Bélgica, España, Italia, Portugal, Yugoslavia, Bulgaria, Checoslovaquia e Inglaterra lo fundaron después de dicho año. Y en las dos décadas de 1930 y 40 varios Estados de América han adoptado el Seguro Social por ejemplo: Argentina, Brasil, Cuba, Chile, Bolivia, Uruguay y los Estados Unidos.

Alemania (1911), Grecia y Yugoslavia (1922), Checoslovaquia, Bélgica y Bulgaria (1924), la Gran Bretaña (1925), Francia y Austria (1928), expedieron leyes estableciendo el Seguro Social por muerte.

Siendo innecesario estudiar todas las modalidades del Seguro Social, únicamente nos referimos a las más típicas y de mayor importancia con el propósito de dar un cuadro general de la Institución, como se encontraba antes de la expedición de nuestra Ley del Seguro Social, ya que son los antecedentes que sirven para comprenderla e interpretarla justamente, salvo excepciones especiales.

Al fallecer el trabajador en virtud de un riesgo de trabajo, las leyes otorgan pensiones a la viuda e hijos, padres y hermanos que dependían económicamente del difunto. Además de las pensiones, es lógico que el Seguro pague los gastos del funeral.

Toda clase de atención médica y mediciones son otorga

das a los que sufren un infortunio profesional.

Este Seguro está organizado en corporaciones oficiales que constituyen un monopolio, o en Instituciones Públicas descentralizadas en competencia libre con las empresas privadas.

Cuando las Leyes dejan al patrón en libertad para escoger la compañía aseguradora, o le imponen la obligación de asegurarse en una empresa determinada, en realidad no se trata de un seguro Social.

Existen leyes que establecen el Seguro contra los riesgos de trabajo en Austria, Bélgica, Chile, Gran Bretaña y Nueva Zelandia.

En Alemania se estableció el Seguro obligatorio de enfermedades generales, separado del relativo a riesgos laborales. Pero antes las mutualidades ayudaron a los necesitados.

Los trabajadores, desde siglos pasados, han sentido la necesidad del amparo contra los siniestros profesionales y las adversidades sociales. Las mutualistas intentaron, aunque de manera imperfecta, satisfacer ese anhelo tan humano. Las primeras se formaron para ayudar a los deudos de los obreros que fallecían. La muerte y la situación en que-

quedarían los hijos fue la primera preocupación. La fundación del Seguro Social se inicia en 1850 en Francia, quizás el país pionero.

Casi en todas las Naciones el Seguro de riesgos profesionales abarca la mayor parte de las ocupaciones, pero en general se ha excluido el comercio, la agricultura y el servicio doméstico. Algunos sistemas no comprenden a los empleados altamente remunerados y ninguno toma en consideración a los trabajadores eventuales o temporales o de temporada. En Inglaterra, como veremos, se deseaba quedaran cubiertas todas las adversidades que amenazan la vida humana. Canadá se mueve en ese sentido aún.

El Seguro Social estructurado en esa forma ha de ser un magnífico medio de solidaridad colectiva y de paz social. La legislación de Seguridad Social consiste en dar a todos subsidios y servicios, a cambio de su esfuerzo. No pretende librar para siempre a la población entera por los beneficios que da, de sus obligaciones. Con él se persigue asegurar a los medios para vivir, a condición de trabajar plenamente y de contribuir en la producción del país. La teoría del pleno empleo es un ideal, y al faltar el puesto, deben dársele medios de vida al operario pues sin su ingreso se afecta al consumo de la producción. Abolir la necesidad, asegurando a los ciudadanos que quieran trabajar, según su aptitud, un-

ingreso suficiente para que puedan atender sus necesidades - es el desempeño de ahora. Pero siempre fue un ,medio para - liberar de la necesidad por medio de la continuidad de los - ingresos, si no se logra el pleno empleo.

Para la Seguridad Social, las principales necesidades se clasificaban en cinco especies, que son las siguientes: - Paro, es decir, imposibilidad de obtener colocación para una persona que viva de un salario y se encuentre capacitada para trabajar, necesidad que queda cubierta por el subsidio -- de paro, más la asignación de traslado. Inutilidad, o sea - la incapacidad para trabajar de una persona en edad de laborar, que origina el subsidio de invalidez y la pensión obrera. Desaparición del medio de ganarse la vida, que se comba te con el subsidio de readaptación profesional. Vejez, cu-- bierta por la pensión de retiro del trabajo retribuido o no. Necesidades del matrimonio para la mujer, cubiertas por la - póliza de ama de casa incluyendo estas previsiones; a) boda, por medio de la asignación dotal y b) parto, por medio de la atención médica y del subsidio.

Muchos países han incluido la reparación del daño de las enfermedades causadas por el trabajo en el régimen del - accidente profesional, en otros forma parte del sistema del - seguro contra las enfermedades generales, desatendiendo la pe culiaridad de la teoría objetiva, que lo relaciona con el -- contrato de trabajo. Suiza, Inglaterra, Francia y Alemania-

han adoptado la doctrina del riesgo de trabajo con la garantía del Seguro Social, tanto para los accidentes como para los padecimientos profesionales.

Las pensiones son fijadas generalmente de acuerdo con los salarios o sueldos devengados. Hay países que establecen en sus leyes el derecho de revisar las pensiones, cuando por error se hubiera diagnosticado mayor o menor incapacidad o cuando se presente una atenuación o agravación.

Todavía estaba Rusia gobernada por los zares cuando se dictó la primera ley sobre los Seguros Sociales (1911) -- gracias a Lamansky, director de la Banca Imperial. A raíz de la revolución de 1917, bajo la égida del Gobierno soviético, se hicieron algunas reformas al Seguro Social. Pero hasta el año 1924 no se puso en vigor el nuevo régimen, de acuerdo con la Nueva Política Económica. El sistema primitivo sólo abarcaba a los mineros, ferrocarrileros y trabajadores marítimos. En nuestros tiempos casi ningún trabajador es excluido. El artículo 175 de la Ley respectiva dice: -- "El Seguro Social alcanza a todas las personas que trabajen asalariadas en empresas, establecimientos o explotaciones -- públicos, cooperativas o del Estado, concesiones, usufructos arrendamientos o casas particulares, con independencia de la naturaleza, clase y duración del trabajo y forma de regularlo". El sistema es completo, muy amplio. Cubre diversos --

riesgos; imposibilidad total para el trabajo, enfermedad, accidente de trabajo, maternidad, paro forzoso y ausencia o -- desaparición. Los enfermos tienen derecho a salario íntegro si no pueden trabajar. El subsidio se otorga desde el día -- en que enferman. La asistencia comprende médicos, medicinas y hospital. La protección a la maternidad es eficiente. Toda mujer, esposa de trabajador u obrera, recibe atención médica durante las seis semanas anteriores y las seis posteriores al parto. Cuando es necesario, se le interna en un hospital. Tiene obligación de descansar en los 63 días previos al alumbramiento, durante los cuales obtiene su salario sin descuento alguno. Además, se le dan 20 rublos para ropa del infante y 90 rublos para que se le atienda, independientemente de la leche que se reparte a las madres que viven en las ciudades.

La Ley griega del 11 de octubre de 1932 consagra el -- Seguro de enfermedad, que cubre a los asalariados en general con excepción de los del Gobierno y de las empresas agrícolas y porestales. Las prestaciones se conceden no sólo a -- los asegurados, sino que también a los familiares de estos. La asistencia médica puede prestarse en determinadas circunstancias en los hospitales, pero generalmente se imparte en -- el domicilio del enfermo. El subsidio se concede a partir -- del cuarto día de enfermedad del solicitante y como máximo -- por seis meses.

Por último, también tienen seguro de enfermedad Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Chile, España, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Polonia, Letonia, Noruega, Rumania, Italia, Bélgica, Suecia, Suiza y otros países.

De las primeras es esta ley alemana que establece el Seguro obligatorio de invalidez, que abarca a los obreros -- artesanos, domésticos, marineros, ayudantes y aprendices. Ex cluye a los funcionarios públicos y a los trabajadores de -- los ferrocarriles. El fondo de la Institución aseguradora - se forma con las cuotas de los trabajadores y patrones únic a mente. Tales cuotas son iguales y se basan en los salarios. En este ordenamiento se entiende por inválida toda persona - que en su ocupación habitual no se halle en situación de ganar por lo menos la tercera parte lo que otra de su misma -- condición estado físico e intelectual pudiera obtener de ordinario por su trabajo en la región. La Ley otorga pensión - a los asegurados inhabilitados permanentemente para el traba jo. También concede subsidio a los incapacitados temporales mientras exista la incapacidad.

La Gran Bretaña fundó el 15 de julio de 1912 el Seguro que estudiamos, con el carácter de forzoso, y para todos los obreros y empleados cuyos ingresos no pasen de 250 li -- bras esterlinas al año. Están obligados a contribuir para -- el sostenimiento del organismo asegurador los trabajadores, - los empresarios y el Estado. Las pensiones de invalidez --

empiezan a pagar después de haberse contribuido con 104 cuotas semanales y se pagan durante el tiempo que subsista la - inhabilitación para el trabajo.

Italia tiene funcionando desde el año 1919 el Seguro-obligatorio de invalidez, el cual cubre a todos los obreros- y empleados particulares que no ganen más de 4,200 libras al año. Las tres partes: trabajadores, empleadores y Estado, - contribuyen al mantenimiento del seguro. El trabajador recibe su pensión tan pronto como su capacidad se reduce y no -- puede ganar más de la tercera parte de lo que otras personas de idéntica ocupación y edad puedan obtener en la misma localidad, concepto muy similar al de nuestra Ley.

Desde el 16 de mayo de 1921, Dinamarca cuenta con el Seguro de invalidez, que se extiende a todos los ciudadanos- de reducidos recursos, residentes en el país y que tengan -- de 18 a 62 años de edad. La pensión se comienza a entregar- desde que la persona asegurada ha perdido su capacidad para- trabajar.

Checoslovaquia constituyó en 1924 el Seguro de invalidez que comprende a todas las personas asalariadas de 14 a - 60 años.

En las tres últimas décadas la mayoría de los Estados reforman su legislación de Seguros Sociales e incluyen entre

ellos el de vejez, al abandonar el sistema antiguo de asis--tencia. El nuevo Seguro se orienta más bien hacia el tipo - obligatorio.

El Código de Seguros Sociales de Alemania (1924) impo--ne la obligación del Seguro contra la vejez a todos los asa--lariados menos a los funcionarios del Reich y de los munici--pios, al personal de los ferrocarriles y a los profesores y--maestros. La edad para el disfrute del Seguro de vejez se - fija en los 65 años.

Argentina organiza con la Ley de 1919 los Seguros de--vejez e invalidez de los ferroviarios y en 1926 crea la caja de retiros para los empleados de los bancos. Un interesante Proyecto de Código del Seguro Nacional (1917) contiene el -- Seguro de vejez. La Ley de Jubilaciones de 1923 que se apli--caba a los obreros y empleados de la marina mercante, de los establecimientos comerciales e industriales, periodismo y ar--tes gráficas establecía pensiones de vejez. En 1904 se creó la primera caja de jubilaciones, pensiones y subsidios para--los empleados públicos federales, que fue imitada por otras--actividades: ferroviaries, personal de empresas de servicios públicos y de bancos, periodistas, merineros y trabajadores--del comercio e industria.

La Ley belga de 1924 establece el Seguro obligatorio--

de retiro para todos los asalariados con un ingreso anual -- que no exceda de 12 000 francos, con excepción de los emplea dos del Estado, las provincias y municipios. Las pensiones a los mineros están reguladas por una Ley especial del año -- citado, y las de los empleados por la del 10 de marzo de -- 1925. El caudal de las pensiones, según la Ley primeramente mencionada, se forma con primas iguales de los obreros y patrones, más una bonificación del Estado. Las cuotas son de un franco mensual para las mujeres y menores de 18 años y de tres francos para los hombres, a los 65 años cesa la obligación de pagar cuotas y comienza a percibirse la pensión. La ayuda del Estado termina al llegar a constituirse una renta de 240 francos mensuales, con sus aportaciones solamente. La viuda tiene derecho a una renta de vejez de 480 francos. El Estado complementa las rentas de vejez que no han podido lleg ar a 720 francos. A las personas que no hubieren satisfe-- cho los ingresos mínimos que la Ley determina, les concede -- el Estado una pensión gratuita o de asistencia, al llegar -- a los 65 años.

En Checoslovaquia se expidió la Ley General de Seguros Sociales en 1924. El seguro de vejez forma su fondo por el sistema de capitalización. Los obreros y patrones pagan por mitad una prima, de acuerdo con las categorías en que se dividen los salarios. El Estado mejora las pensiones con -- 500 coronas anuales. El Instituto Central de Seguros Sociales administra dichas pensiones.

La legislación chilena de 1924 sobre seguros sociales concede un subsidio a los asalariados que lleguen a la edad de 65 años y lleven quince de asalariados contra la invalidez. Posteriormente, el Gobierno determinó que se otorgara la pensión de vejez a los obreros de 50 años y a los empleados de 55 años.

Dinamarca tiene reglamentadas las pensiones de ancianidad por la Ley de 1922. El subsidio se concede a los 75 años, y en algunos casos a los 70. Sirve de base a la pensión una suma fija, que puede mejorarse de acuerdo con las condiciones familiares.

Desde 1898 existe el Seguro voluntario de vejez en Italia, transformado en obligatorio en 1923. El derecho a percibir la pensión comienza a los 65 años del beneficiario, siempre que haya satisfecho 240 cuotas quincenales, las cuales se aportan en partes iguales por obreros, patrones y Gobierno.

La Ley del año 1913 estableció el seguro obligatorio contra la vejez en Suecia, que fue modificado después sólo en detalles. Las cuotas variaban según los ingresos del asegurado, y la pensión a percibir a los 67 años se regulaban por el importe de las cuotas entregadas. Más tarde se determinó que el fondo del seguro se recaudara por medio de contribuciones especiales.

Inglaterra, después de algunos tanteos en 1908 y 1919 reorganizó el Seguro de vejez en 1926. La primera Ley requería para recibir la pensión las condiciones siguientes: el solicitante debería tener 70 años; ser ciudadano inglés y -- con ingresos anuales no mayores de 31 libras. No tenían derecho a pensión las personas condenadas por cualquier delito que se castigara con prisión y a las cuales se les negara -- la libertad caucional. La segunda ley modificó la anterior en algunas disposiciones: los ingresos no deberían pasar del monto determinado en la misma norma legal, de acuerdo con la naturaleza del trabajo desempeñado; el peticionario debería tener la ciudadanía inglesa, por lo menos 10 años antes de -- hacer solicitud de pensión, y haber tenido una residencia en el dominio inglés de 12 años antes de cumplir 50 de edad. -- La Ley de 1926 se debe a Winston Churchill, entonces minis-- tro de Hacienda y cubre a los trabajadores de los 65 a los -- 70. La obligación de asegurarse corresponde a todos los --- obreros, manuales e intelectuales, con ingresos inferiores -- a 250 libras al año. La pensión asignada es de diez chelines semanales. Al cumplir los 70 años el obrero dejaba de -- recibir la pensión del Seguro y pasaba a cobrar del Estado -- un subsidio del mismo monto. Después se fijó la edad para -- pedir la renta en 70 años, quedando el beneficiario bajo la -- tutela del Seguro hasta su muerte. Los patrones y obreros -- aportan cuotas uniformes y el Gobierno proporciona una sub-- vención adecuada a las necesidades del régimen de seguridad Social.

Desde el año 1919 ha progresado el régimen de Seguros oficiales a que tan reacia se mostraba la población norteamericana. En 1920 el Congreso de los Estados Unidos aprobó una ley sobre el retiro de funcionarios civiles, que suponía una cuota de 2 1/2 de sus emolumentos, con derecho a retiro a los 70 años, después de 15 de servicios. Las pensiones se computaban en relación con las cuotas y tiempo de servicios. En 1921, a consecuencia de la intensa propaganda de las organizaciones obreras, fueron presentados a los Congresos de los Estados varios proyectos de leyes relativas a pensiones de ancianidad. En 1923 llegaron las entidades de Nevada, Montana, Pensilvania y Otras más a resultados concretos. En Alaska se modificó la ley de 1915 en el año 1923, reduciendo a 60 años el límite de la edad de las mujeres, para los efectos de los subsidios, de 65 que antes fijaba. Desde 1924 se discutió la conveniencia de un sistema federal de Seguros Sociales, que al fin fue establecido por la Ley de 1935, llamada Federal Security, Act, que con algunas reformas continúa en vigor. Esta ley en realidad lo que hace es fomentar que los Estados miembros expidan normas sobre el Seguro de vejez. A los que lo hagan, el Gobierno Nacional les promete un capital suficiente para cubrir el 50% de las pensiones que concedan. Según los comentaristas americanos, con dicho ordenamiento se pretende reducir el número de los ancianos de 65 años que viven del Estado. Deben quedar comprendidos en el régimen todos los trabajadores agrícolas, domésticos, de cabotaje en las aguas nacionales y los empleados federa-

les y locales. El fondo del Seguro se recauda entre los empresarios y obreros Únicamente la Ley requiere que las personas mayores de 65 años no estén empleadas, para que puedan recibir la pensión. En otras palabras, es preciso que el peticionario necesite ayuda económica.

El origen del Seguro contra la desocupación se encuentra en las mutualidades formadas por los sindicatos obreros. A principios del siglo XIX algunas asociaciones profesionales empezaron a establecer sistemas de ayuda económica y de colocación a los sin trabajo. Pero la mayoría de los trabajadores, que no estaban organizados, tenían que recurrir a la caridad pública o privada para poder sobrevivir cuando había escasez de trabajo. Por otra parte, los subsidios -- eran bajos y por muy corto plazo. El fracaso no se hizo -- esperar.

El aumento de los trabajadores sin ocupación en la última década del siglo pasado, en la mayoría de los países -- industrializados de Europa, obligó a las uniones de trabajadores a exigir a los gobiernos trabajo para sus miembros, o bien ayuda pecuniaria por todo el tiempo que estuvieren parados.

El auxilio de parte del Estado empezó en las municipalidades. Consistía dicha ayuda en reforzar los fondos de -- las mutualidades obreras. Suiza fue el primer país que --

adoptó este plan en 1893, en la Ciudad de Berna, donde se estableció un fondo que provenía ayuda de carácter económico a los operarios que carecieran de empleo contra su voluntad. El caudal que se obtenía de contribuciones voluntarias de los patrones y de donativos, era distribuido entre los sindicatos para que afrontaran el problema de los desocupados. Pero, debido a que los empresarios no respondieron como se esperaba, se dispuso que el municipio y los obreros podían aportar cuotas también. El socorro sólo se otorgaba en los meses de invierno.

Sobre esas mismas bases se instituyó el primer sistema obligatorio del Seguro contra el paro, que subsistió durante dos años en el cantón suizo de San Galo.

Algunos autores estiman que el primer plan del Seguro voluntario que tuvo éxito fue establecido en Gante, Bélgica. Una comisión pública manejaba los fondos recaudados y los distribuía entre las uniones obreras. Estas, a su vez, repartían equitativamente el dinero entre sus miembros sin trabajo. Los obreros libres podían, como una excepción, asegurarse individualmente. Los patrones no tenían obligación de dar cuota alguna. El sistema Gante produjo un gran beneficio, pues fomentó las mutualidades obreras independientes del Estado.

Antes de la promulgación de la Ley de 1911, debida a-

Lloyd George, el gobierno inglés fundó un servicio público encargado de hacer la distribución de los obreros sin trabajo, en los centros donde hacía falta. Esta bolsa de trabajo fue un paso preliminar para el establecimiento del Seguro contra el paro. Y sobre la base estadística formada por este servicio y con los datos que los organismos obreros -- suministraron, pudo ser expedida la Ley de 1911, que impuso la obligación de pagar primas a los obreros, a los patrones y al Gobierno. Las que correspondían a los trabajadores y empresarios constituían las tres cuartas partes del total. El seguro era obligatorio. El obrero tenía derecho, durante 15 semanas, a que lo auxiliara la Institución aseguradora. El monto del subsidio variaba de acuerdo con la cuota. Los requisitos fijados para tener derecho a éste eran los siguientes: a) prueba de que el operario no había rehusado sin justa causa un empleo adecuado a su categoría profesional, b) no estar sin trabajo como consecuencia de un movimiento de huelga.

La Ley dicha sufrió algunas reformas de importancia. La contribución del Gobierno se elevó de una cuarta parte a una tercera, para igualarla a la de los obreros y patrones (año 1924). Se derogó la disposición que limitaba el periodo durante el cual se podía recibir el beneficio. Todos los asegurados, de acuerdo con la modificación de 1927, tenían derechos iguales. Con posterioridad se volvió a limitar a 26 semanas el periodo de impartición del socorro --

(año 1931).

Alemania en 1922, se estableció la bolsa de trabajo.- En 1927 se abandonó el sistema de la asistencia pública, como medio para ayudar a los desocupados y se expidió la Ley del Seguro Obligatorio contra el Paro. Sólo los Obreros y patronos tenían el deber de contribuir para formar el caudal del seguro. El Gobierno ayudaba a sostener la oficina central de Berlín. Se excluía del seguro a los trabajadores de la agricultura, a los pescadores y a aquellos dedicados a la industria a domicilio. Los trabajadores cesantes por algún movimiento de huelga carecían de derechos para recibir beneficios, lo mismo que los que no hubieran aceptado algún empleo que estuviera de acuerdo con su clase. La contribución de los obreros era proporcional al salario que devengaban y los beneficios variaban, también, según el salario. La administración estaba en poder de un organismo autónomo, para garantizar su distanciamiento de la influencia política.

En el año de 1928 el organismo administrador tuvo necesidad de pedir un préstamo al Gobierno, porque sus fondos eran insuficientes para afrontar las exigencias de la crisis económica, que había lanzado a la calle a 3 millones de obreros. En abril de 1930 debía el Seguro una suma considerable, que el Gobierno se vio en la necesidad de perdonar.-

Para sacar a flote el sistema se redujeron los beneficios, se acortó la duración del auxilio a 13 semanas al año y los obreros quedaron obligados a aceptar puestos similares a -- los que tenían antes de quedar cesados, siempre que los pudieran desempeñar.

En los Estados Unidos, como ya dijimos, se conoce también el seguro contra el paro con el nombre de "Indemnización por Falta de Trabajo". El sistema genuinamente americano se basa en la idea de que la carencia de empleo es un riesgo de trabajo, igual que los accidentes y enfermedades profesionales. Por tanto, el fondo del seguro que cubra estas indemnizaciones debe ser obtenido de las aportaciones de los patrones exclusivamente. La Ley que entró en vigor en Wisconsin en julio de 1934 estableció dicho principio, y casi todos los estados de la Unión Americana que han formulado proyectos sobre esta materia siguieron dicho modelo.

Pero el Comité de Ohio, que estudió el problema propuso un sistema radicalmente diferente y más apegado a la tradición. La falta de trabajo es un riesgo social, dijo con el que deben cargar no sólo los productores, sino también los obreros y la sociedad, por lo que las tres partes deben contribuir al sostenimiento del seguro. El Gobierno, como representante de la colectividad, aportaría el dinero suficiente para sostener las oficinas de la Institución.

El 14 de agosto de 1935, se promulgó la Ley Federal - de Seguridad Social en los Estados Unidos, que establece el Seguro Social, pero no crea derechos en favor de los desocupados. Se limitó a ejercer presión para que las entidades - de la Unión expidan sus respectivos ordenamientos sobre las bases que ella fija. Excluye a las siguientes categorías - de trabajadores: agrícolas, del servicio doméstico, del servicio de cabotaje en las aguas americanas y a los miembros - inmediatos de la familia del patrón, con excepción de los - mayores de 21 años.

Las principales bases que determinan son:

- I Los beneficios serán otorgados por el Servicio de Colocación Obrera o por cualquier otro que la Oficina Social determine.
- II. Los fondos del seguro de cesantía deberán utilizar se exclusivamente para el pago de las pensiones -- respectivas, sin que puedan usarse en los gastos - de administración.
- III. Tendrán derecho a la pensión y no podrá sostenerse que son cesantes voluntarios: a) los obreros que - rehusen una vacante debida a una huelga, lokout u otra disputa sindical, para evitar que se utilice - el Seguro Social como medio para influir sobre la-

solución de los conflictos; b) los operarios que no acepten un empleo en el cual las condiciones de trabajo sean inferiores a las que imperen en el lugar; y c) los desocupados que no admitan un puesto controlado por el patrón o salirse de una organización de resistencia.

La Ley del Seguro Obligatorio de España, de fecha 28 de mayo de 1931, creó la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, cuyas funciones principales son: a) difundir la previsión contra el paro; b) colocar a los desocupados; y c) proporcionar a estos los medios indispensables para atender a sus necesidades mientras se encuentran sin trabajo.

La mencionada Caja otorga subsidios a las organizaciones de obreros reconocidas por ella, después de haber comprobado que reúnen determinados requisitos. Los beneficiarios individuales tendrán derecho a obtener ayuda de las organizaciones, si tienen más de 16 años y menos de 65, y si su salario no era mayor de 6 000 pesetas. Quedan exceptuados los funcionarios públicos y el servicio doméstico.

Son causas para perder el derecho al subsidio, haberdejado el empleo sin justa causa; trasladar la residencia al extranjero; no aceptar el trabajo que ofrezca la Oficina de Colocación y la Caja Nacional, siempre que sea adecuado.

a la profesión del obrero. En el primer caso, renace el derecho al mes; en el segundo en cuanto el trabajador regresa al país; y en el último, a los 30 días.

El seguro de muerte cubre el riesgo más dramático de la vida y, aunque parezca increíble, es el que fue asegurado al último. Antes de 1911 ningún país había garantizado la economía de la familia que quedaba desamparada por el fallecimiento de su jefe.

En el año mencionado Alemania incluyó en su seguro de invalidez las pensiones para las viudas y huérfanos. Las viudas de trabajadores tenían derecho al subsidio al cumplir 65 años. Los hijos menores de 15 años recibían también un beneficio, si sus padres habían obtenido ayuda por haber estado inválidos. Las viudas incapacitadas, aun sin cumplir la edad señalada, podían reclamar la pensión. Si los menores continúan en la escuela, puede prolongarse el subsidio hasta que lleguen a los 21 años. Las pensiones no pueden ser mayores de 60% del salario del fallecido. Los patronos y obreros contribuyen con sus cuotas, y el Gobierno concede bonificaciones anuales.

En Inglaterra, el seguro de muerte cubre a los obreros que ganan menos de 250 libras, y se requiere, para otorgar la pensión, que la viuda de un trabajador asegurado lle

ne alguno de los siguientes requisitos: a) tener uno o más hijos en matrimonio con el operario fallecido; b) haber estado casada tres años, por lo menos con el cónyuge desaparecido y c) haber recibido pensión de viuda antes de contraer el vínculo matrimonial con el último difunto. El esposo, además ha de haber pagado durante dos años las cuotas respectivas; más se hacen liberales excepciones en casos en que el trabajador no haya pagado sus primas mientras estuvo inválido o sin empleo. La viuda tiene derecho al equivalente de 2.50 dólares a la semana hasta que fallezca o se case de nuevo, y puede exigir el equivalente de 1.25 dólar por el primer niño, 0.75 dólar por los demás. Los menores de 14 años gozan de esos beneficios, pero si continúan en la escuela tienen derecho a ellos por dos años más. Los obreros y patrones contribuyen con cuotas iguales y el Estado pasa un subsidio al Instituto asegurador.

En Francia la viuda recibe la quinta parte del promedio anual de los sueldos de su esposo, y a dicha cantidad se agregan 100 francos por cada niño que no tenga arriba de seis años y menos de seis semanas.

Después de la primera guerra mundial la mayoría de los Estados industriales tomaron medidas protectoras para los dependientes económicos de los trabajadores fallecidos. Rusia, Grecia y Yugoslavia lo hicieron en 1922. Dos años --

después, Checoslovaquia, Bélgica y Bulgaria siguieron el -- ejemplo. En 1925, Inglaterra y en 1928 Austria, lo establecen también.

El seguro fue establecido en Suiza por el sufragio directo. La Constitución Federal sufrió en 1890 la adición siguiente por 283 000 votos contra 92 000: "La Confederación implantará por vía legislativa el seguro contra los accidentes y enfermedades, respetando las cajas de socorros ya existentes, pudiendo declarar el seguro obligatorio para todos o sólo para ciertas categorías determinadas de ciudadanos". El seguro forzoso contra el paro está a cargo de los Municipios. El "subsidio mínimo es de dos francos diarios durante dos meses como máximo al año".

En el sistema belga para los accidentes profesionales el patrono "puede optar entre una caución, agruparse en mutualidad, asegurarse en una Caja Nacional o en una compañía de seguros", pero forzosamente debe asegurar a sus trabajadores.

En España, el empresario tiene el deber ineludible de asegurar a sus asalariados, obligación que puede ser cumplida ora celebrando contrato con la Caja Nacional de Seguros-contra Accidentes, ora mediante convenio con sociedades de seguros legalmente formadas, ora inscribiéndose en mutuali-

dades patronales constituidas para dicho fin.

El seguro compulsivo contra el paro funciona en la -- Gran Bretaña desde 1911. Es sostenido por los obreros, Estado y empresarios. La "Caja de Paro" es administrada -- por las personas que representan a los cotizantes. Se otorga a los trabajadores con derecho, "siete chelines a partir de la primera semana, y el máximo de percepción son quince-semanas al año".

El Seguro Social, para poder dar todos sus frutos, debe ser integral, es decir, debe constituir un sistema que cubra todos los riesgos que puede sufrir el hombre "desde que nace hasta la tumba". En Gran Bretaña, el "Plan Beveridge" ha plasmado esta idea. Persigue unificar los diversos Seguros Sociales que hay y crear otros que deben existir, para que queden cubiertos todos los siniestros que amenazan la vida.

El Seguro Social estructurado en esa forma como decíamos, ha de ser un magnífico medio de solidaridad colectiva y de paz social.

El proyecto de legislación de Seguros Sociales de William Beveridge, consiste en librar para siempre a quienes reciban sus beneficios de toda clase de obligaciones. Con -

el Plan se persigue asegurar los medios para vivir, a condición de producir. Abolir la necesidad con un ingreso suficiente para que puedan atender sus necesidades, es el deseo del autor de la Ley protectora. Es un medio para liberar a los ingleses de la necesidad por medio de la continuidad de los ingresos.

Para la seguridad social, según Beveridge, las principales necesidades se clasifican en 5 especies, aunque son 8 como antes se consideró, que son las siguientes: Paro, es - decir, imposibilidad de obtener colocación para una persona que viva de un salario y se encuentre capacitada para trabajar, necesidad que queda cubierta por el subsidio de paro, - más la asignación de traslado. Inutilidad, es decir inhabilitación de una persona en edad de laborar que se ve imposibilitada de seguir trabajando, que queda cubierta por el -- subsidio de incapacidad y la pensión obrera. Desaparición- del medio de ganarse la vida, que se combate con el subsi- dio de readaptación profesional. Vejez, cubierta por la -- pensión de retiro del trabajo retribuido o no. Necesidades del matrimonio para la mujer, cubiertas por la póliza de -- ama de casa, incluyendo estas previsiones: a) boda, por medio de la asignación dotal; b) parto, por medio de la asignación de maternidad; c) interrupción o cese de las ganancias del marido debido a paro, incapacidad o retiro, necesidad cubierta por su participación en el subsidio o pensión-

del cónyuge; d) viudedad, cubierta en forma que varia según las circunstancias, comprendiendo el subsidio temporal de viudez; e) separación conyugal, en virtud de la cual se pierde el sustento por separación legal o abandono probado, por medio del subsidio de separación y f) imposibilidad de atender los trabajos de la casa, necesidad que se cubre mediante el pago de una ayuda por enfermedad, como complemento del tratamiento médico. Gastos de entierro del asegurado o de personas a su cargo, cubierto con el pago de inhumación. Infancia, cubierta por las beneficencias para los hijos menores de 16 años y mientras dure la enseñanza escolar y enfermedades o impedimentos físicos, cuya necesidad se cubre con tratamiento médico, hospitalización y readaptación postmédica.

El sistema de seguridad social propuesto, comprende seis principios fundamentales: 1) Tarifa común de subsidios para vivir; 2) Tarifa común de cuotas; 3) Unificación de --responsabilidad administrativa; 4) Suficiencia de los subsidios; 5) Extensión y 6) Clasificación.

El primer principio se refiere a la urgencia de establecer una tarifa común para los subsidios del seguro, independientemente de los ingresos individuales.

El segundo principio fundamental es que la cuota obligatoria exigida a cada persona asegurada y a su patrono de-

de ser de igual monto. Todas las personas aseguradas pagarán las mismas cuotas para obtener la misma seguridad.

La unificación administrativa se establece en interés de la eficacia del servicio y de su economía. Para cada -- asegurado habrá una sola cuota semanal, correspondiente a -- todos los beneficios a que tenga derecho.

El Seguro Social debe otorgar beneficios suficientes en cuantía y duración. No podrán considerarse suficiente, -- sino satisfacen las necesidades básicas de la vida.

La extensión del Seguro Social es muy importante. No se debe confiar a la asistencia pública ningún riesgo general.

El último principio se refiere a la necesidad de que el Seguro debe tener en cuenta los diferentes medios de ganarse la vida, clasificando a los miembros de la sociedad -- en grupos.

La base financiera del Plan establece que el Estado -- deberá pagar las tres cuartas partes para prestación médica y costeará totalmente las asignaciones infantiles y el défi -- cit general. Por lo que respecta a los demás riesgos, se -- conserva el sistema de contribución tripartita.

Las prestaciones médicas deberán ser administradas -- por el Ministro de Salubridad, mientras que las prestacio-- nes en dinero lo serán por el Ministro de Seguridad Social.

La reorganización de los Seguros Sociales es parte -- de la nueva política que lucha en contra de la necesidad.

El Dr. L. C. Marsch, miembro del Comité Consultivo de Reconstrucción del Canadá, formuló un plan de Seguridad económica en el que se estudian los métodos por los que pueden extenderse los Seguros Sociales existentes en el Dominio, - para que la Seguridad Social se más provechosa y efectiva.

"El sistema completo que propone Marsch puede bosquejarse dividiéndolo para su mejor comprensión, en seis par-- tes.

"I. Compensación por accidentes industriales y enfermedades profesionales. Los sistemas provinciales continuarían como en la actualidad, pero extendiendo su campo de -- aplicación.

"II. El Seguro de enfermedad otorgaría asistencia médica. Este sistema sería obligatorio para los adultos solteros y casados. Su fondo se podría constituir con las cuotas de los asegurados y subsidios federales y de las provincias

cias, los hijos y la esposa de los asegurados tendrían derecho a la asistencia facultativa, medicinas y hospitalización. Las cotizaciones variarían de acuerdo con la renta de los individuos comprendidos en el régimen.

"III. Las pensiones de incapacidad, viudez, vejez y orfandad, serían administradas por el Gobierno del Domicilio. Las cotizaciones serían iguales a las del Seguro de enfermedad.

"IV. El seguro de cesantía y enfermedad para los asalariados de la Industria y regiones urbanas, estaría administrado por el Gobierno Federal. Las cuotas serían pagadas por los patrones. Como una excepción al sistema, las cuotas serían proporcionales a los salarios, agrupados por categorías.

"V. Un programa de inversión nacional para el fomento del empleo, establecimiento de agencias de colocación y política de trabajo subsidio. Estas obras y servicios se financiarán con el impuesto general, que recogería el Dominio con la cooperación de las Provincias.

"VI. Asignaciones infantiles, financiadas por las contribuciones federales y bajo el control del Gobierno central, a fin de auxiliar a los padres de más de dos hijos -

a su sostenimiento y educación decorosa.

Las pensiones que se otorguen deberán ser iguales, no obstante que las cuotas sean diversas, salvo los casos de excepción de los asalariados. Y es que las rentas están -- llamadas a combatir una necesidad permanente: un mínimo de subsistencia. Toda la política estatal está encaminada a -- dar superiores condiciones económicas al pueblo. Más empleos, más negocios, mejores salarios y sueldos, y una justa distribución de la renta nacional, para que no exista la gran diferencia de clases. El Seguro Social sería el medio para alcanzar el justo reparto de la riqueza, según dicho plan. Pero ahora, como se verá después, se estima que el -- Seguro Social es insuficiente y debe transformarse en Seguridad Social. El sistema ruso es muy interesante. Es integral, como se anhela". (30)

3.3 FUNCION DEL SEGURO SOCIAL EN LOS PAISES SOCIALISTAS.

En la Unión de Repúblicas Soviéticas, todos los ciudadanos tienen derecho a asistencia médica y económica en los casos de accidentes y enfermedades -- incluyendo a los riesgos de trabajo -- invalidez, comprendiendo la de siniestros -- profesionales y vejez y muerte del sostén familiar. Toda -- atención médica, de cualquier índole, es otorgada por Salubridad Pública. El origen de la asistencia económica -- subsidios y pensiones --, es la reducción o pérdida de ganancia. --

Empero, al asignarla se toma en cuenta el salario que el -- trabajador percibía y la antigüedad en la empresa industrial agrícola o de otra índole. Cuanto mayor tiempo haya laborado un operario y mayor haya sido su salario habría el monto de la pensión. Mas influye la naturaleza de las labores, - pues las bajo tierra o en lugares insalubres, dan lugar a - superiores rentas. El promedio de las pensiones es del 70% Pero por cada dependiente económico, se confiere sobre di-- cha cantidad el 10% en el primero y el 15% cuando son más - de dos.

El sostenimiento del Seguro Social corre a cargo de - las Industrias, cooperativas y fincas del Estado, así como del Gobierno. No contribuye el operario.

No es importante la diferencia de los riesgos, pues - toda asistencia económica es igual en los casos de lesionarse el ingreso, sin importar la causa, o sea, enfermedad general o profesional.

No hay seguro de desempleo, pues "todo el mundo tie-- ne el derecho y la obligación de trabajar, si no está incapacitado o viejo".

Los ciudadanos del U.R.S.S. tienen derecho a la asistencia económica en la vejez, así como en caso de enferme-- dad y la pérdida de la capacidad de trabajo", dice el artí-

culo 120 de la Constitución de la U.R.S.S. Gozan de la asistencia todos los ciudadanos soviéticos sin excepción, cualquiera que sea su nacionalidad, raza, sexo o religión.

Se conceden diferentes tipos de pensión: por vejez, - invalidez, muerte del sostén de la familia y años de servicio y también a título personal, en el sistema de Seguridad Social.

Perciben pensión del Estado los obreros, empleados militares y estudiantes de centros docentes especiales, medios y superiores, así como otros ciudadanos, si quedan inválidos en el cumplimiento de su deber cívico o al servicio del Estado y de la sociedad. Igualmente, reciben pensión - los miembros de la familia en caso de muerte del sostén de la misma.

Al asignar la cuantía de la pensión, se toma en consideración la antigüedad en el trabajo y el salario que el trabajador percibía antes. Cuando más ha trabajado el ciudadano y mayor ha sido su salario, tanto más elevada será - la cuantía de la pensión que depende también de las condiciones y el carácter del trabajo. Los obreros y empleados-ocupados en las faenas subterráneas insalubres y pesadas -- disfrutaban de ventajas suplementarias. Existen pluses por la antigüedad ininterrumpida o general en el trabajo. Se tie-

ne en cuenta también la situación de la familia.

El promedio de la pensión en la U.R.S.S. constituye - un 60 ó 70% del salario. Em algunos casos asciende a su totalidad. Las pensiones están exentas de impuestos.

De ello se encargan comisiones especiales de los So--viets distritales (urbanos) de diputados de los trabajado--res, constituidas por representantes de los sindicatos y de los órganos estatales de asistencia social. En las grandes empresas, Instituciones, organizaciones y sovjoses hay comi--siones sindicales que tramitan los asuntos relacionados con las pensiones, cuidan de que la administración facilite a - los inválidos trabajo en correspondencia con los dictámenes de la comisión médico-laboral y ayudan a los pensionistas - a mejorar sus condiciones de vivienda y de vida.

Los pensionistas que no trabajan y han de mantener a - miembros de su familia no aptos para el trabajo reciben el - llamado plus familiar, que supone un aumento del 10% , si - tienen a su cargo una sola persona, y del 15% cuando son - dos o más.

Si uno ha trabajado sin interrupción en cualquier pe--ríodo de su actividad laboral quince años, o en total, diez años más de los establecidos para percibir pensión de vejez se le asigna un suplemento del 10% de la pensión.

El fondo se forma con las cuotas obligatorias de las empresas y organizaciones del Estado y de las cooperativas, para pagar las pensiones. En 1956, 10 600 millones de rublos se pagaron.

A cargo del fondo estatal de Seguros Sociales se ha gastado en pensiones para los obreros y empleados 7 400 millones de rublos. Además, el Estado destinó 400 millones de rublos para el fondo de asistencia social a los koljosinos, que en 1969 totalizó 1 400 millones de rublos. El Estado asegura también pensiones, a través de su fondo de -- asistencia social, 2 800 millones de rublos a los inválidos de guerra, militares, hombres de ciencia, trabajadores de la literatura y el arte, estudiantes y otros ciudadanos que han quedado inválidos al cumplir con su deber ante el Estado o la sociedad. Se amplía la cobertura para facilitar -- los pagos.

Los hombres tienen derecho a recibir pensión, cualquiera que sea su estado de salud, a los 60 y las mujeres a los 55 años. Para ellos sólo hace falta que hayan trabajado 25 o 20 años, respectivamente, lo cual no representa dificultad alguna, puesto que en el país no existe el desempleo.

El Estado manifiesta especial solicitud por las madres.

Las mujeres que han criado más de cuatro hijos hasta la edad de ocho años reciben pensión a los 50 años, teniendo 15 de antigüedad en el trabajo.

La Ley establece pensiones de vejez: del 50 al 100% del salario. Del 55% al 100% a los que han trabajado en el subsuelo, en talleres calientes y en condiciones pesadas y disfrutaron la pensión desde los 45 o 55 años, con la particularidad de que cuanto más bajo ha sido el salario, mayor es la cuantía de la pensión. Se asignan también pluses por la antigüedad de trabajo ininterrumpido y por los miembros de la familia que están a cargo del pensionista.

Hay pensionistas que no pueden valerse por sí mismos ni tienen a quienes les atiendan; están solos o, por cualquier motivo, no quieren vivir con la familia. El Estado se encarga de su cuidado y manutención. Actualmente viven en casas internados especiales, rodeados de atenciones más de 200 000 ancianos. Por regla general, esas casas se construyen en los mejores parajes del país.

Existen tres grupos de inválidos, según el grado de incapacidad para el trabajo. El grado de invalidez es determinado por comisiones de las que forman parte médicos competentes y representantes de los sindicatos y de los organismos del sistema de asistencia social.

Las pensiones por invalidez se conceden sin distinción de edad. Si la invalidez es debida a enfermedad profesional o accidentes del trabajo o se ha producido durante el servicio al Estado o el cumplimiento del deber social, entonces no es la antigüedad laboral el factor que decide la cuantía de la pensión. En todos los demás casos, la persona debe haber trabajado cierto tiempo, aunque no mucho. -- Por ejemplo, a la edad de 20 a 23 años al hombre se le exige dos años de antigüedad en el trabajo, y a la mujer un año; en la edad de 23 a 31 años deben haber trabajado de tres a cinco años y de dos a tres años, respectivamente.

La cuantía de las pensiones depende primero, del grado de invalidez, y segundo del salario y de las condiciones de trabajo. La pensión se fija con miras a que para los inválidos del tercer grupo compense la parte de salario perdida y para los del segundo y primer grupo sea el principal medio de existencia.

Los inválidos por accidente de trabajo o enfermedad profesional reciben una pensión mayor que los inválidos por enfermedad común. Además, según la Ley, las organizaciones con culpa de las cuales quedaron inválidos, les pagan una compensación que, junto con la pensión debe equivaler a la suma antes recibida como salario.

Se asignan también pluses por la antigüedad laboral--

ininterrumpida y por los miembros de la familia que no pueden trabajar. A cada inválido del primer grupo se le concede un plus del 15% para pagar a los que le cuidan.

El Estado manifiesta particular desvelo por los inválidos de guerra, concediéndoles pensiones más altas.

Gozan del derecho a dicha pensión las familias que -- han perdido al que las sustentaba. La familia comprende -- a hijos, hermanos, nietos, padres, esposos y abuelos, o sea un amplio círculo de parientes. Cada uno de éstos tiene derecho a recibir la pensión, si ha estado a cargo del fallecido y no es apto para el trabajo. Se entiende por incapacidad de trabajo no sólo el estado de salud (invalidéz), si no también la edad de los miembros de la familia (viejos -- y menores de edad) y algunas circunstancias sociales que -- impiden el trabajo como el cuidado de los niños hasta los - ocho años de edad.

La cuantía de la pensión que se ofrece en caso de pérdida del sostén de la familia depende de la causa de la -- muerte de éste -si obedece a un accidente de trabajo o enfermedad profesional, la pensión es más alta-, de las condi ciones de trabajo, del salario y del número de familiares - del difunto.

Se dan también pluses por más de dos familiares no --

aptos para el trabajo y por la antigüedad laboral ininterrumpida.

A los hijos de la familia, que ha perdido al que la sustentaba, se les facilita plaza en casa-cuna, guarderfas o escuelas-internado. El sindicato al que estaba afiliado el difunto presta a los niños ayuda económica, concediéndoles plazas gratuitas en los campamentos de verano. Les corresponde a los trabajadores de determinadas profesiones -- que tienen la debida antigüedad laboral. La perciben, entre otros, los trabajadores de la educación pública, de la sanidad, los actores y los pilotos de la aviación civil.

Si el ciudadano ha trabajado los años necesarios (de 20 a 30), la cuantía de la pensión depende de la del salario. Cuando más alto era el salario, mayor es la pensión. Pero lo que advertimos "sui generis" es que las reciben los trabajadores que han contraído méritos especiales ante la Patria y el pueblo.

Dichas pensiones tienen varias categorías. Los pensionistas a título personal disfrutaban de algunas ventajas. Las pensiones se les pagan íntegras, independientemente de que trabajen o no y del carácter de su ocupación. El pensionista paga el 50% del importe de los servicios comunales - alquiler, electricidad, gas, etc. goza gratis del transporte urbano, recibe al año una plaza gratuita en estableci---

mientos balneario y un subsidio.

Los presidentes, especialistas con enseñanza superior y media, administradores y mecánicos ocupados en la agricultura, reciben pensión y subsidio conforme a las normas y el orden establecido para los obreros y empleados. El Estado concede pensión también a los campesinos inválidos de guerra, y subsidios a las madres solas y a las de prole numerosa.

Los demás koljosianos perciben pensiones y subsidios del fondo estatal contralizado de asistencia social a los koljosianos, constituido por los descuentos de un 3 o 4% de los ingresos de los "koljoses" y las asignaciones del Estado. Lo mismo que los obreros y empleados, los "koljosianos" no aportan ni un solo kopek a dicho fondo y reciben los miembros tipos de pensión.

• La comisión médico-laboral no sólo determina el grupo de invalidez, sino que prescribe además qué clase de trabajo puede realizar la persona sin detrimento para su salud. Ocurre a veces que el inválido no puede trabajar en su oficio. Pues bien, para estos casos se ha organizado la enseñanza profesional gratuita en escuelas subvencionadas por el Estado. Y, una vez preparados, se les facilita ocupación en el lugar de residencia. Para quienes no pueden tra

bajar en las condiciones corrientes, el Estado construye talleres y empresas especiales. Los que reciben la pensión - por vejez pueden trabajar, si lo desean. Los pensionistas-ocupados directamente en la producción- obreros y técnicos- o en la esfera de los servicios a la población -médicos, --maestros, vendedores y otros reciben, además del salario el 50% de la pensión, con la particularidad de que en los Urales, Siberia y el Extremo Oriente este porcentaje asciende al 75. En todo caso, la parte de la pensión devengada no - debe ser inferior a 30 rublos, que es la mínima establecida por la Ley

Los que están ocupados en las faenas subterráneas y - agrícolas perciben íntegra la pensión de vejez, cualquiera- que sea su salario. También la cobran completa los que tra- bajan temporalmente -no más de dos meses al año.

A los inválidos del primer y segundo grupos se les -- costea la estancia en balnearios o sanatorios, así como el- importe del viaje. Empero, hay excepciones: Los pensionis- tas de ciertas categorías pagan el 50% del importe del al-- quiler, calefacción, agua, gas y electricidad.

Disfrutan de ventajas especiales los inválidos de gue- rra y las familias de los militares muertos en campaña. Se les garantiza, fuera de turno, la vivienda y el subsidio -- estatal para la construcción de casas unifamiliares. A los

inválidos de guerra el Estado les concede sin interés, para que construyan casa propia, un subsidio de 1 000 rublos-amortizables en diez años, a partir del tercer año de su --concesión.

Los inválidos de guerra pagan el 20% del valor de los medicamentos que les recetan los médicos. Los inválidos de guerra del primero y segundos grupos y los de tercer grupo que carecen de extremidades gozan del derecho de usar gratis todos los tipos de transporte urbano, a excepción del -taxi. Según dictámen de la comisión médico-laboral, a los que perdieron un pie en la guerra, se les da gratuitamente un motocochechillo o automóvil de mando a mano.

¿Cuántas pensionistas hay en la U.R.S.S.? Según las estadísticas, en 1966 había 32 millones de pensionistas: - 27 millones perciben pensión por vejez, invalidez, años de servicios, pérdida del sostén de la familia y otras causas y cinco millones son antiguos militares inválidos de guerra y sus familiares.

Conforme a la ley soviética, también tienen derecho a pensión los ciudadanos de otros países que trabajan en - la Unión Soviética, así como sus familiares. Cuando paralelo se requiere cierta antigüedad laboral, basta haber -- trabajado dos terceras partes de ese tiempo en la U.R.S.S.

La Unión Soviética ha concertado acuerdos de asistencia social con la República Democrática Alemana, Hungría -- Bulgaria, Checoslovaquia y Rumania. Los ciudadanos de estos países que viven con carácter permanente en la Unión - Soviética, disfrutan de pensión en las mismas condiciones - que los trabajadores de la U.R.S.S , cualquiera que sea la parte de la antigüedad en el trabajo que hayan adquirido - en la U.R.S.S. En caso de traslado de un país a otro, reciben la pensión conforme a las leyes de este último, con - la particularidad de que entren los dos países no se efectúa ningún descuento.

Abarca casi todos los aspectos de la existencia del - hombre, desde su nacimiento hasta la ancianidad. El Seguro Social corre por entero a cargo del Estado.

El obrero soviético no tiene por qué asegurarse contra el desempleo, del que le ha librado para siempre el sistema socialista de economía, que garantiza el empleo.

No tiene necesidad del seguro de enfermedad o de invalidez, pues el régimen soviético garantiza la asistencia médica gratuita y una vejez tranquila a todos los trabajado--res. Por ello una de las principales funciones del sistema de Seguros Sociales soviéticos es la de crear las mejores - condiciones para el fortalecimiento de la salud del hombre- y para el buen descanso de los ciudadanos.

De 1952 a 1969, los desembolsos del Estado para Seguros Sociales totalizaron casi 64 millones de rublos. A parte de lo gastado en pensiones y subsidios durante este período, a cuenta de dichos recursos se curaron o descansaron gratis o a precio rebajado en casas y reposo y sanatorios más de 35 millones de trabajadores, y pasaron sus vacaciones en los campamentos de pioneros 28 millones de niños.

De los fondos del Seguro Social se conceden subsidios a los obreros y empleados por incapacidad temporal para el trabajo, subsidios a las mujeres por embarazo y parto o por el nacimiento de un hijo y otros tipos de ayuda económica.

El Estado destina grandes sumas para el Seguro Social y quiere que se inviertan del mejor modo. Por eso, de la gestión de los Seguros Sociales se encargan en la Unión Soviética los sindicatos.

En caso de enfermedad, el obrero o empleado percibe desde el primer día un subsidio que oscila entre el 50 y 90% de su salario, según los años de trabajo. A los inválidos de guerra se les concede un subsidio del 90% de su salario, independientemente de la antigüedad laboral. Si la incapacidad temporal es producida por un accidente o enfermedad profesional, tienen derecho a un subsidio igual al salario y tampoco se tiene en cuenta la antigüedad en el trabajo.

Para el período de embarazo y parto se conceden vacaciones especiales, extraordinarias de 112 días retribuidos -56 antes del parto y 56 después del mismo-. En caso de parto anormal o de nacimiento de dos o más niños, la segunda mitad de las vacaciones se prolonga hasta 70 días. El subsidio, que se concede durante todo el período, es igual, por regla general al salario.

En noviembre de 1966, el Consejo de Ministros de la U.R.S.S. extendió las ventajas económicas que se ofrecen a la madre por el alumbramiento de un hijo, a las mujeres que ahijan niños tomados directamente de la casa de maternidad.- Tienen derecho a las vacaciones pagadas, que duran desde el momento en que se concibe al niño hasta que se cumplen 56 -- días de su nacimiento, perciben los mismos subsidios y pueden obtener vacaciones suplementarias no retribuidas. La an tiguédad de trabajo, en este caso, no se vulnera.

Los seguros están organizados en el país sobre la base del monopolio de Estado. Se concluyen contratos de Seguro con cualquier persona de 16 a 60 años de edad, por un pla zo de 10, 15, 20 o más años. La suma se fija a tenor del de seo del trabajador. La cuota depende de dicha suma y del -- plazo de vigencia del contrato, para mejorar las pensiones.

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL
SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO

A la luz del Derecho Administrativo Mexicano, existe--
coincidencia que el Instituto objeto del presente trabajo, -
es un organismo descentralizado, no obstante para la integra-
ción del presente apartado consideramos oportuno ofrecer una
amplia panorámica acerca de las formas de organización admi-
nistrativas reconocidas por los estudios de la materia.

En la Organización Administrativa se pueden establecer
dos regímenes fundamentales: Centralización y Descentra-
lización, pero para nosotros existe otro principio organiza-
tivo: "La Desconcentración". "Hay que hacer notar que -
al hablar de Centralización y Descentralización nos referi-
mos a estos dos principios en su aspecto administrativo y -
no a sus demás aspectos que pueden ser de tipo social y po-
lítico. Como nos indica Gascon y Marín"⁽³¹⁾ los términos
de Centralización y Descentralización son al parecer de fá-
cil comprensión, pero muy por el contrario son de muy confu-
sa aplicación y hay que hacer siempre referencia al signi-
ficado con que se empleen. "Tanto la centralización como -
la descentralización pueden ser sociales, políticas y admi-
nistrativas. En cuanto a la desconcentración como princi-

(31) Gascon y Marín. Tratado de Derecho Administrativo. Edi-
torial Reus. Madrid, España. 1950. pág. 482.

pio organizativo o de estructuración nos expresa el autor - alemán Ernest Forsthoff". (32) al hablarnos del Estado Federal y del Estado Unitario que no hay que confundir los conceptos de concentración y desconcentración con la centralización y des centralización. En el Estado Unitario la articulación de los distintos órganos de la administración para el autor citado, puede presentar dos posibilidades:

1. La articulación dentro de su organización administrativa directa por concentración y desconcentración de funciones entre un gran número de instancias.
2. El reparto de funciones entre las autoridades estatales y servicios autónomos, pero bajo la inspección del Estado.

El primer tipo se designa con los conceptos: Concentración y Desconcentración.

El segundo tipo con los conceptos: Centralización y Desconcentración.

"Centralización Social. La Centralización Social es la que convierte al Estado en supremo rector de la vida, es la idea socialista del Estado. se confunde al Estado con la Sociedad, y el Estado es el que debe realizar todo lo --

(32) Forsthoff, Ernst. Derecho Administrativo. Editorial -- Themis. Madrid, España. 1958 pág. 583.

que interesa a la sociedad. En este aspecto los socialistas consideran al Estado como órgano de Integración social. Royo Villanova". (33) nos dice al respecto que el tipo más crudo de descentralización social lo encontramos representando por las concepciones doctrinales del Anarquismo y del Sindicalismo, aún sin haber llegado éste a implantar sus ideas.

Descentralización Social. La Descentralización Social es por el contrario la que supone el tipo del Estado Individualista y que tratan de separar al Estado de la Sociedad, dejando a la Sociedad en libertad completa para que cumpla sus fines, limitándose al Estado sólo a la función jurídica.

Centralización Política. La centralización política es la que conduce a la organización unitaria de los Estados o sea aquella en que toda la autoridad del gobierno recae en la persona jurídica llamada Estado. Francia, Bélgica, Italia y España configuran dentro del Derecho Constitucional Moderno el tipo de Centralización Política como Estados Unitarios que son "Descentralización Política. La Descentralización Política es la propia de los Estados Federales. Esta clase de descentralización consiste según Pareja "en dejar a las secciones en que el Estado se divide en libertad para elegir sus propias autoridades, y en dar a éstas -

(33) Royo Villanueva, Antonio. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Reus. Valladolid, España 1955. --- pág. 299.

poder autónomo de decisión. Ejemplo de Descentralización-- Política sin Federalismo eran las Provincias Vascongadas y Cataluña, en la España Republicana anterior a la Guerra"⁽³⁴⁾ También encontramos este tipo de Descentralización en los Estados Unidos de Norte América y en Suiza con sus gobiernos de carácter federal.

Ahora nos referimos propiamente a lo que es, nuestro tema Centralización y Descentralización Administrativa para analizar las diferencias de estos dos sistemas con la Desconcentración.

En cuanto a la Centralización y Descentralización Administrativa hay que establecer su diferencia con la Centralización y Descentralización Política que no por ser regímenes diferentes se excluyen, sino que por el contrario - pueden coexistir. Así se presentan Estados Unitarios (Centralización Política), con autonomía local, lo que quiere - decir en términos jurídicos según Pareja"⁽³⁵⁾ unidad en la legislación y en la orientación política superior, pero diversidad en el modo de prestar los servicios públicos. -- (Descentralización Administrativa). En forma contraria pueden existir Estados Federales (Descentralización Política)- con subordinación de los organismos locales, en cada Estado particular a sus autoridades centrales (Centralización Ad-

(34) Citado por Royo Villanueva. op. cit. pág. 302.

(35) Citado por Royo Villanueva. op. cit. pág. 504.

ministrativa). Así también puede surgir el federalismo -- cuando tanto la Descentralización Administrativa como la Política se reúnen en su máximo extremo. Como puede existir también el régimen que impera en la URSS: Centralización - Política y Administrativa a su máximo.

Las formas o principios estructurales Centralización y Descentralización Política en palabras de Villegas - Basavilbazo tienen por objeto la organización del Estado o mejor dicho su constitución orgánica. "Los mismos principios estructurales pero en su aspecto puramente administrativo, tienden al funcionamiento de los órganos administrativos, al modo como estos actúan. Por lo tanto, las formas de organización en su aspecto político tienden a la estructuración del Estado en su totalidad, lo que guía a la unidad del derecho o de la Ley. En cuanto a su aspecto estrictamente administrativo estas formas tienden como lo hemos visto a la unidad en la ejecución de la leyes y servicios⁽³⁶⁾" que la distingue como una actividad parcial del Estado: -- aquella que realiza el Poder Ejecutivo.

4.1 CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y SUS CARACTERISTICAS.

La palabra centralizar en un sentido gramatical - significa "reunir toda la actividad en el Gobierno Supremo"

(36) Cfr Villegas Basavilbazo, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial De Palma. Buenos Aires, Argentina. 1950. pág. 251.

Se centraliza cuando se concentran o se reúnen las potestades públicas en uno o más órganos.

En cuanto al concepto de centralización en su aspecto administrativo Bielsa, nos dice: "Centralizar es -- atribuir a determinadas autoridades administrativas un poder de decisión necesario para realizar funciones propias de la Institución a que pertenece esa autoridad". (37)

La Centralización nos indica Foignet "Es el régimen que consiste en reservar a las autoridades centrales el derecho de nombrar y de revocar a los encargados de la Administración Regional y Local, y el poder de tomar decisiones sobre la mayoría de asuntos que interesan a estas Administraciones". (38)

El Jurista Uruguayo Sayaguez Lazo nos expone respecto de la Centralización lo siguiente: "Es la manera como se vinculan y coordinan entre sí los diversos órganos -- que dependen de un mismo jerarca y están vinculados en forma tal que el jerarca concentra en sus manos la decisión -- del Conjunto". (39)

Para Sarría "La Centralización Administrativa sig

(37) Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administración. Editorial Drisquill. Buenos Aires, Argentina. 1960. 4a. Edición. - pág. 242.

(38) Citado por Villegas. op. cit. pág. 260.

(39) Sayaguez Lazo, Enrique. Derecho Administrativo. Editorial Themis. Montevideo, Uruguay. 1960. 4a. Edición. - pág. 204.

Para Sarrfa "La Centralización Administrativa - significa que la prestación de los servicios públicos a cargo del Estado están en manos del poder central".(40)

Dentro de la Doctrina Mexicana el maestro Serra - Rojas, nos dice al respecto: "La Centralización en un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el Estado. Poder Central es la única persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico".(41)

El distinguido jurista Gabino Fraga, nos dice que --- "El régimen de centralización se presenta cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto - grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de Intima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades".(42)

Supuestos y Características Esenciales de este Régimen. En cuanto a los supuestos podemos afirmar con el maestro Serra Rojas, que son los siguientes:

- (40) Sarrfa, Eustargio. Derecho Administrativo. Editorial - Themis. Bogotá, Colombia. 1951. 3a. Edición. pág. 164.
 (41) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. México. 1988. 13a. Edición. pág. 532.
 (42) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A México. 1988. 27. Edición. pág. 170.

1. El Estado es la Única Persona Titular de Derechos Es así que el Estado, como persona de Derecho Público y que como hemos visto es la persona jurídica pública por excelencia concreta en sí mismo todos los poderes públicos de los órganos que lo componen; y es el único por ende facultado para constituir personas de Derecho Público y para modificarlas.

2. La centralización es un Régimen Administrativo. - Dentro de la Organización Administrativa del Estado, la Centralización, es una de las formas clásicas de estructuración que coordina y vincula los órganos públicos.

3. Las Facultades de Mando y de Decisión se concentran totalmente en el Poder Ejecutivo. Esto implica una concentración de facultades en los órganos estatales superiores, particularmente en el Poder Ejecutivo toda la acción administrativa parte de él y converge a él o sea que toda orden emana y se ejecuta en su nombre; los demás órganos dentro de este régimen sólo poseen facultades auxiliares o consultivas (carecen de personalidad jurídica y de capacidad legal para actuar por sí mismos). "Serra Rojas alude al poder de mando y decisión porque considera que estos dos resumen las demás facultades, entre las que figuran: las de nombramiento, vigilancia, uso de la fuerza pública, etc⁽⁴³⁾"

(43) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pág. 534.

4. "La existencia de un Régimen Jerárquico. Esta es una característica fundamental, puesto que no se podría lograr una coordinación y subordinación perfecta, sino es mediante la relación de jerarquía, de la cual hablaremos someramente". (44)

A tal grado es importante la jerarquía en la centralización que se ha afirmado que esta última es un ordenamiento jerarquizado. Sayaguez Laso, la conceptúa como "la relación jurídica administrativa, que vincula órganos y funcionarios, colocándolos en situación de subordinación, con el fin de coordinar y dar unidad a la acción de todos --- ellos". (45)

Los órganos dentro de la jerarquía se encuentran en un status de subordinación, es decir, los superiores preceden y rigen a los inferiores. Se pueden encontrar dos elementos integrantes de la jerarquía: a) subordinación en los grados y b) coordinación en las líneas. Es por medio de estos dos elementos que se llega a la unidad en la acción, lo cual sería difícil de realizar dada la diversidad de órganos que constituyen la organización centralizada.

En cuanto a la clasificación de la jerarquía la mayoría de los autores aceptan la división en: común, especial

(44) Cfr. Serra Rojas, Andrés. op. cit. pág. 533.

(45) Sayaguez Laso, Enrique. op. cit. pág. 215.

territorial, burocrática y colegiada. Otros tratadistas - nos dicen que puede ser: activa, consultiva y deliberante.

La relación de jerarquía implica facultades de las -- autoridades superiores respecto de las inferiores, pero no solamente respecto de las autoridades, sino también en relación con los actos que éstas realizan. Es así que ejercen un conjunto de poderes, unos relativos a las autoridades y otros concernientes a los actos. Estos poderes que se ejercitan son considerados como características de la centralización y a continuación los exponemos siguiendo los linea-- mientos de Serra Rojas y Fraga.

Poder de Nombramiento. Las autoridades jerárquicas - superiores ejercen este poder para efectuar la designación de los órganos que les están subordinados. Pero esta facultad no se encuentra atribuida a todas las autoridades en general, en nuestra organización corresponde únicamente al -- Presidente de la República la designación de los empleos de la Administración, y sólo excepcionalmente y por virtud de una Ley esa facultad puede estar encomendada a autoridades inferiores.

Poder de Mando. Consiste en la facultad que tienen -- las autoridades superiores de dar órdenes e instrucciones - a los órganos inferiores, señalándose la forma de ejerci--- ción de las funciones que les están atribuidas. Este poder-

se ejercita por medio de instrucciones, órdenes y circulares; estas últimas siempre tienen el carácter de generales

Poder de Vigilancia. Por medio de este poder la autoridad superior conoce la forma en que viene actuando el órgano subordinado. Esta facultad se realiza a través de actos de carácter puramente material que consisten en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones o informaciones sobre la tramitación de los asuntos y exigir estados de contabilidad.

Poder Disciplinario. Consiste en la aplicación de penas de carácter administrativo, sin perjuicio de que se origine además una responsabilidad civil o penal, por la falta de cumplimiento de los deberes que impone la función pública. Esta clase de faltas se les denominan en teoría faltas de carácter disciplinario. Las penas a las que se hacen acreedores los infractores son las siguientes:

- a) Apercibimiento.
- b) Extrañamiento, Amonestación y Censura.
- c) Multa.
- d) Privación del Derecho al Ascenso.
- e) Descenso
- f) Suspensión Temporal del Empleo
- g) Privación del Empleo.

Poder de Revisión. Este poderse ejercita respecto de los actos que realizan los órganos subordinados. Es así -- que los actos emanados de un ente inferior se encuentran so metidos a:

- a) La Aprobación Previa.
- b) La Suspensión.
- c) La Anulación.
- d) La Reforma.

Pero estas "facultades jerárquicas con respecto a -- los actos administrativos deben entenderse como facultades -- que se ejercitan respecto de los actos realizados por el -- inferior, nunca como substitución de la autoridad superior -- a la inferior".⁽⁴⁶⁾ Son motivo de la suspensión, anulación -- o modificación de los actos: la falta de oportunidad de -- los mismos o su ilegalidad.

Poder para Resolver Conflictos de Competencia. Esta facultad permite deslindar las esferas de acción de los órganos administrativos: ya que a veces sucede que hay algún órgano que reclame una competencia para sí, otras en que -- dos reclamen una competencia o existen casos en que ninguno de los dos se considere competente para actuar en un caso -- especial. Todo lo anterior ocurre porque la Ley en algunos

(46) Sayaguez Laso. op. cit. pág. 220.

casos no precisó exactamente la competencia, o por una situación contradictoria entre Leyes que dan la competencia a varios entes, o "por la negativa de la propia autoridad administrativas a admitir como de su competencia una determinada materia".⁽⁴⁷⁾ El artículo 30 de la Ley en vigor, -- prevé que cuando exista duda sobre la competencia de una Secretaría o Departamento de Estado para conocer un determinado asunto, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación, está facultado para resolver a qué Dependencia corresponde el despacho del mismo.

En nuestro país el régimen centralizado ha sido el -- punto medular en la Organización del Poder Ejecutivo. Dentro de nuestro sistema Constitucional el Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, posee un doble carácter: de -- órgano político y de órgano administrativo: actúa como órgano actúa como órgano político cuando su voluntad constituye la voluntad del Estado y como órgano administrativo cuando realiza actos como autoridad administrativa, ya que el -- Presidente de la República, se encuentra en la cúspide de -- la organización centralizada, concentrado en su persona todos los poderes antes mencionados. Es así que junto a él -- y colaborando en la gestión administrativa se encuentran -- las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos que señala el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(47) Sayaguez Laso. op. cit. pag. 221.

4.2 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y SUS CARACTERISTICAS.

Hemos reseñado anteriormente que tanto la Centralización como la Descentralización no por ser regímenes diferentes se excluyen, sino que por el contrario pueden coexistir pero claro esta como señala Fraga "La Descentralización es una tendencia para conciliar dos situaciones extremas como son la Centralización más acusada y el régimen en que existe una independencia más o menos absoluta para realizar los intereses colectivos por organizaciones populares". (48)

Descentralizar en un sentido general significa retirar los poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general, sea de competencia en cuanto al territorio o sea de competencia especializada por su objeto. Nos dice Sarria Eustorgio que "la aparición de este principio se debe al régimen democrático y practicado a fondo contribuye a la realización de la Democracia Económica o Funcional, garantizando una Organización eficaz y técnica de los más importantes servicios públicos; es así que aparece como una reacción impostergable al sistema centralizado". (49)

En cuanto al concepto de este principio de estructuración, los diferentes tratadistas de la materia nos han ex-

(48) Fraga, Gabino. op. cit. pág. 287.

(49) Sarria, Eustorgio. op. cit. pág. 170.

puesto sus ideas en esta forma:

Para Hauriou "La Descentralización es el resultado -- de la reacción del Estado contra la tendencia centralizadora del Gobierno; es un régimen de carácter democrático y -- contrapeso natural de la Centralización que es autoritaria. Es por medio de estos dos principios que el Estado conserva el necesario equilibrio".⁽⁵⁰⁾

Villegas Basavilbazo autor argentino nos expone que - "La Descentralización consiste en una repartición de competencias administrativas en diversas personas relacionadas - en un modo indirecto con la autoridad central; y en otra -- parte de su obra nos conceptúa que "es el procedimiento de distribuir determinadas competencias a personas administrativas distintas del Estado".⁽⁵¹⁾

García Oviedo autor español nos dice "jurídicamente - la Descentralización implica una delegación de facultades - a las personas morales territoriales en favor del propio -- servicio quedando éste personalizado con recursos propios, - con poder de decisión sin perder su ligamen con aquéllos".⁽⁵²⁾

Posada autor español, expresa que "La Descentraliza--

(50) Citado por Serra Rojas. op. cit. pág. 137.

(51) Villegas Basavilbazo. op. cit. pág. 295.

(52) García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial Reus. Madrid, España. 1959. 7a. Edición. pág. 319

ción, constituye todo un procedimiento que implica un criterio de justo medio entre la centralización y los procedimientos del sistema de autonomía".⁽⁵³⁾

Siendo el Descentralismo el régimen de la auto-administración o sea competencia estatal transferida a un ente distinto del Estado para realizar adecuadamente funciones gubernamentales, presenta las siguientes características que le son peculiares.

Características del Descentralismo. Hemos de hacer notar que no existen varias características que sean realmente esenciales a este régimen, sino que, siguiendo la atinada opinión del distinguido jurista mexicano Dr. Gabino Fraga, sólo dos características son esencialmente fundamentales, en esta parte sólo las enumeramos: a) Autonomía Orgánica y b) De separación propiamente de la relación de jerarquía, pero existiendo claro lo que se ha llamado contralor administrativo o tutela por parte del poder central para mantener la unidad política y administrativa que en el propio Estado es indispensable.

Elementos comunes en el régimen de administración indirecta son los que a continuación exponemos en forma breve ya que volveremos sobre ellos al establecer las diferencias

(53) Citado por García Oviedo. op. cit. pág. 320.

entre los tres principios estructurales de la Administración Pública:

a) Otorgamiento de Personalidad Jurídica al Órgano. Al crearse el ente descentralizado nace dentro del Estado una persona de Derecho Público diferente al Estado mismo. Algunos autores nos dicen que este elemento no es de esencia sino secundario, entre ellos Buttgenbach.

b) Se establece un Patrimonio Propio. Al respecto nos indica Sayaguez Laso "que la existencia del Patrimonio Propio en un Órgano descentralizado es consecuencia -- de su personalidad jurídica independientemente de la cuantía o de los fondos que lo forman".(54)

En cuanto al origen del patrimonio puede suceder que provenga del presupuesto nacional mismo, o sea que ciertos recursos se afecten al ente descentralizado.

c) Su creación se determina por Ley y debe desprenderse del Texto Constitucional. Además nos dice Serra Rojas, su creación obedece a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público, creando entidades que gocen de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales.

(54) Cfr. Sayaguez Laso. op. cit. pág. 248.

d) Se particulariza tanto la función como el Órgano. Esto significa que existen asuntos en la colectividad que requieren una administración individualizada y se evita de esta manera los inconvenientes de un régimen tan complejo como el de la Administración Pública.

e) Existe un régimen de Tutela ejercido por el Estado. (Contralor Administrativo). El contralor que el poder central ejerce, sobre los órganos autárquicos es fácil de comprender, puesto que una autonomía total llevaría a la -- desintegración del Estado; este último fija los límites hasta donde llega la acción descentralizadora y puede modificar el régimen jurídico que ha dado a algún ente autónomo, ya sea por medio de la Ley o reteniendo el subsidio anual.

f) No existe el Vínculo Jerárquico. Se opera un relajamiento de vínculos entre el órgano descentralizado y el poder central, pero no a tal grado que no exista ningún control, ya que como hemos visto subsiste el contralor necesario y es así que el poder central conserva las funciones de carácter esencial para vigilar la actuación y la política del ente descentralizado, principalmente sus actividades de índole financiera. Al respecto el maestro Gabino Fraga nos comenta: que atendiendo a las facultades de la centralización que subsisten en el régimen descentralizado, "hay unas ⁽⁵⁵⁾ que se ejercen sobre las personas y otras sobre los actos".

(55) Fraga, Gabino. op. cit. pág. 288.

Siguiendo la respetable opinión del Dr. Fraga de los poderes sobre las personas:

a) Subsiste el Poder de Vigilancia. Concretamente - el maestro Serra nos indica que es uno de los medios más im portantes para el control de los entes descentralizados y - en forma particular cada Ley que crea un organismo descen- tralizado, establece expresamente las facultades de las De- pendencias del Ejecutivo Federal para revisar, inspeccionar y vigilar la actuación de los mismos.

b) "El Poder de Hombramiento. En relación a este -- poder en ocasiones se encuentra limitado en otras suprimido y substituído por el sistema de elección.

c) El Poder de Mando. En cuanto a esta facultad de- saparece generalmente por completo, de tal manera que los - funcionarios descentralizados puede seguir su propia discre- ción en los casos en que la Ley se las concede y no como -- cuando se trata de funcionarios centralizados a quienes las autoridades superiores llegan a fijar los lineamientos para el ejercicio de la discreción y a dar las bases explicati- vas necesarias para la aplicación de la Ley; pero particu- larmente nos señala Fraga que dada la forma especial que en nuestro país reviste la descentralización técnica y las re- laciones que pueda tener con los Departamentos Administrati- vos es difícil precisar que no exista respecto de esta des-

centralización el Poder de Mando". (56)

Respecto de los Actos:

Las autoridades centrales solamente intervienen para apreciar la legalidad del acto, nunca para apreciar la oportunidad del mismo.

Además, ese control no puede realizarse de oficio, si no que tiene que ser siempre a petición de parte interesada.

4.3 DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Diversas causas han motivado que la Administración -- Pública Moderna haya ido extendiendo cada vez más su esfera de acción, en lo que respecta a satisfacción de necesidades colectivas, entre ellas reseñamos la extensión territorial y el aumento de población, estas causas entre otras traen consigo aparejada, la aparición de la Desconcentración y Descentralización, como medios para descongestionar a la -- autoridad central del cúmulo de tareas que tienen que realizar. Es ahí que tanto a unos órganos como a otros, se les confieren poderes o atribuciones del poder central, pero en diversa medida como precisaremos más adelante.

(56) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pág. 544.

Debemos advertir siguiendo las ideas de Forstoff que tanto la centralización como la descentralización no obedecen a datos determinados precisos y constantes de las organizaciones administrativas, sino a principios o tendencias de estructuración, que pueden realizarse en grado mayor o menor, pero nunca plenamente.

Es precisamente la Desconcentración tema medular de este trabajo el principio estructural entre las dos tendencias clásicas: centralización y descentralización, pero a la desconcentración la consideramos no simplemente como un principio de transición entre los dos regímenes anteriormente citados, según la tendencia de la mayoría de los administrativistas, sino como un principio de organización con características propias y singulares, por supuesto desde el punto de vista teórico.

El eje en torno del cual gira el problema de la Desconcentración, es la medida y el modo en que la autoridad central se desprenda de atribuciones o poderes en beneficio de órganos, por razón lógica, históricamente centralizados. Si se otorgan en forma plena poderes de administración y el contralor de la autoridad central es mínimo, estaremos frente a una verdadera descentralización y por el contrario si se otorgan solamente poderes de administración en una forma limitada y persiste el vínculo jerárquico de la centralización, nos encontraremos frente a una mera desconcentración-

de funciones.

Sayaguez Laso "La califica como una etapa en el proceso de descentralización y la caracteriza como un descenso limitado de poderes de administración, cualquiera que sea - la intensidad del contralor sobre dichos poderes, ya que el órgano continúa centralizado; en otra parte de su obra expresa que este proceso de desplazamiento de poderes es de origen legal y de intensidad variable". (57)

Villegas Basavilbazo "La condibe también como una de las formas en el proceso de descentralización y nos dice -- que ésta existe cuando el Estado atribuye cierta autonomía y poder de decisión a órganos locales que administra más o menos indirectamente". (58)

Berthelemy nos expresa que se emplea la palabra "Desconcentración para caracterizar las medidas por las cuales se acrecen los poderes y las atribuciones de los agentes locales del poder central". (59)

Laubadere concuerda con Berthelemy y nos dice: "La Desconcentración consiste en aumentar los poderes o atribuciones de los representantes locales del poder central, con objeto de descongestionar al poder central". (60)

(57) Sayaguez Laso. op. cit. pág. 250.

(58) Villegas. op. cit. pág. 295.

(59) Citado por Villegas. op. cit. pág. 295.

(60) Citado por Serra Rojas. op. cit. pág. 541.

Gascon y Marin "La conceptúan como una fase en la --
tendencia descentralizadora del Estado y según se realice -
el aumento de poderes o atribuciones será descentralización
o mera desconcentración". (61)

En la Doctrina Mexicana el maestro Serra Rojas nos --
dice que "la Desconcentración Administrativa viene a ser -
la preparación de un organismo en tránsito hacia la Descen-
tralización". (62)

El Administrativista Gabino Fraga nos expresa "que --
consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órga-
nos de la Administración, que a pesar de recibir estas fa-
cultades siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los-
superiores". (63)

Debemos indicar que es necesario que el Estado esté -
representado por sus órganos en todas las partes del Terri-
torio Nacional y esta necesidad crece en razón directa de -
la extensión del Estado y de la amplitud de sus fines, a cu-
yo efecto a determinados órganos se les fija un ámbito de -
actuación de determinada, donde se manifiesta según varios-
autores la más importante de todas las Desconcentraciones:-
la Periférica o Externa.

(61) Gascón y Marín. op. cit. pág. 256.

(62) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pág. 545.

(63) Fraga, Gabino. op. cit. pág. 288.

Es oportuno examinar en esta parte las dos clases de Desconcentración que se presenta:

- a) Periférica o Externa
- b) Central o Interna

a) Desconcentración Periférica o Externa. La Desconcentración Periférica en palabras de Buttgenbach "Es aquella en la cual las competencias decentradas lo son en favor de un órgano periférico de la administración que en cuanto a su potestad viene determinada por un criterio territorial. Para algunos autores esta clase de desconcentración es la más importante y existen algunos que niegan la Central o Interna, sobre todo en las Doctrinas Francesa e Italiana". (64)

b) Desconcentración Central o Interna. En esta clase de Desconcentración la atribución de la competencia en forma exclusiva se realiza en favor de un órgano central medio o inferior en la escala administrativa, o sea que el órgano desconcentrado central tiene una competencia que se extiende a todo el territorio nacional. Como ya expresamos en las Doctrinas Francesa e Italiana niegan este tipo de Desconcentración, pero esto se debe indudablemente como expresa Vallina Velarde " que históricamente la desconcentra---

(64) Citado por Sayaguez. op. cit. pág. 260.

ción nació como medio de descongestionar a la administra---
ción central, en provecho de sus órganos periféricos, sin -
tener que recurrir a la descentralización". (65)

La Desconcentración presenta:

1a. La ventaja fundamental es que la acción adminis-
trativa se vuelve más rápida y flexible, ya que no todos --
los asuntos tienen que llegar para su resolución a los órga
nos centrales supremos, en ahorro de tiempo también para --
los órganos superiores con el fin de descongestionar su ac-
tividad.

2a. Se adecúa la acción administrativa a las necesi-
dades generales que la misma tiene que satisfacer, es decir
permite adaptar mejor las decisiones o resoluciones a las -
necesidades. Se acerca así la acción administrativa a los-
administradores; como consecuencia de esto se hace posible-
que resuelva el organismo que ha estudiado el asunto y no -
se confiera dicha misión al que ha permanecido totalmente -
alejado de la formación y tramitación del caso, por lo que-
tendría menos elementos de juicio. Esta ventaja es aún más
importante cuando los asuntos son de carácter eminentemente
técnico, ya sean jurídicos, de educación, de finanzas, de -
higiene, de transporte, de colonización, etc.

(65) Vallina Velarde, Juan. Derecho Administrativo. Edito--
rial De Palma. Buenos Aires, Argentina. 1973.pág. 109.

3a. Aumenta el espíritu de responsabilidad de los ór ganos situados en niveles inferiores a los cuales se les ha conferido la competencia exclusiva, al dárseles la alta dirección de determinados asuntos.

4a. Bajo un perfil más estrictamente político, es -- instrumento de educación democrática, por cuanto estimula - y afirma el sentido de responsabilidad de los administrados propuestos a los oficios periféricos (relacionada esta ven taja sólo con la desconcentración externa).

En cuanto a los inconvenientes que pueda presentarnos la desconcentración, son mínimos en relación a sus ventajas. Las desventajas se refieren sobre todo a la desconcentración periférica y tenemos las siguientes:

1a. La mayoría de asuntos de uno mismo género po--- drían ser conjuntamente resueltos, con lo que se ahorraría personal.

2a. Las autoridades locales pueden tender fácilmente a la tiranía o al favoritismo, al resolver dejándose influir por las circunstancias particulares del caso.

3a. Las autoridades locales pueden mostrar poca conformidad de criterio. Esta última objeción no tiene mayor fuerza si se tiene en cuenta que, en virtud del poder jerár

quico, los órganos superiores a través de órdenes y circulares de carácter general, pueden dar una dirección unitaria a los órganos inferiores desconcentrados, facilitando - al mismo tiempo la más adecuada aplicación de las normas jurídicas a las necesidades concretas que están en continua - evolución.

4.4 DIFERENCIAS ENTRE LOS TRES PRINCIPIOS ESTRUCTURALES.

Al examinar las diferencias entre los tres principios jurídicos de organización que encontramos en las Administraciones Públicas Modernas (Centralización, Desconcentración y Descentralización), debemos dirigir nuestra atención al - hecho de que los tres principios no se realizan en pluralidad en la práctica como se conceptúan en teoría, ya que -- existen situaciones intermedias entre estos tres tipos estructurales, que aún teóricamente son difíciles de precisar-- pasándose insensiblemente de un régimen a otro; de igual -- manera querer establecer las diferencias exactas entre estos tres tipos de organización es arduo precisarlas, ya que si en teoría se pueden establecer diferencias atendiendo a la naturaleza jurídica de cada régimen y tomando como base para ello diversos elementos como: relación de jerarquía, control administrativo, autonomía orgánica, autonomía técnica, personalidad jurídica distinta del Estado, etc. nos encontramos que ya en la práctica y en la realidad jurídica

algunas veces estas diferencias se presentarán tal y como - se precisan dentro de la teoría y no habrá problemas para - identificar tal o cual órgano dentro de un tipo de organiza- ción determinado; pero en otras ocasiones respecto de algu- nos órganos será difícil determinar su naturaleza jurídica- y aún más diferenciarlos de algún otro tipo de órganos que- se nos presenten.

Con esto queremos decir que aún cuando se establezcan tales o cuales diferencias para cada régimen en relación -- con los demás, no serán definitivas para considerar al órga- no objeto de investigación encuadrado dentro de un tipo es- tructural determinado, porque en la práctica y ya en la Ley positiva puede no suceder así, debido esto fundamentalmente a la realidad social, política y económica que impere en la Administración Pública en un momento determinado.

Tomando en consideración lo antes expuesto trataremos de analizar las diferencias entre órganos centralizados y - descentralizados, enseguida entre organismos centralizados- y descentralizados y por último entre entes descentraliza- dos y centralizados.

a) Diferencias entre Organos Centralizados y Descon- centrados. El Estado no puede realizar las funciones admi- nistrativas que le están encomendadas a través de sus órga-

nos centrales únicamente, sino que la acción administrativa moderna se realiza mediante el adecuado reparto de competencias públicas en diversos órganos que pertenecen a los tres tipos de estructuración a los que hemos avocado nuestro estudio.

Señalemos en primer plano en la Centralización Administrativa la relación de jerarquía existe y se da de manera absoluta, es decir dicha relación configura a este régimen en la desconcentración el vínculo jerárquico existe, pero - atenuado o imperfecto como hemos dejado apuntado oportunamente.

Sabemos como ya hemos explicado que la coordinación y subordinación de los diferentes órganos de la administración pública se logra en la centralización por medio de la jerarquía, toda la acción administrativa parte del poder central y converge a él. Como nos indica Olivera Toro "La relación jurídica denominada jerarquía se manifiesta por la subordinación, que consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor y tiene su expresión objetiva en el deber de obediencia de esos órganos inferiores a los superiores"⁽⁶⁶⁾.

Es así que en la centralización el vínculo jerárquico es el que da uniformidad a la acción administrativa y con--

(66) Olivera Toro, Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México. 1978. 8a. Edición - Pág. 14.

forma a los órganos de tal suerte que aisladamente su actuación resulta incomprensible. Por esta razón la relación jerárquica se da absolutamente en la centralización y manifestándose en una serie de poderes que hemos expresado al tratar este tema, los cuales pueden ser esenciales (mando y decisión) y otros secundarios (disciplinario, revisión, -- vigilancia y de resolución de conflictos de competencia y -- que derivan de los primeros.

En los órganos desconcentrados la relación jerárquica también se presenta, pero en una forma atenuada o imperfecta, ya que como hemos apuntado con antelación no se dan todos los poderes de esta relación, sino sólo aquéllos que -- sean compatibles con este régimen, en virtud del otorgamiento al ente desconcentrado de la competencia de orden técnico en forma absoluta y exclusiva.

Otra diferencia que señalamos entre entes desconcentrados y centralizados, es que los órganos desconcentrados gozan de lo que dentro de la Doctrina se ha denominado Autonomía Técnica.

b) Diferencias entre Organos Centralizados y Descentralizados. La primera diferencia que surge entre organismos centralizados y descentralizados, es que los primeros -- se encuentran sujetos al vínculo jerárquico y los segundos -- no se encuentran sometidos al citado vínculo.

En el régimen descentralizado la gestión de los intereses de la Administración se realiza por entes de Derecho Público que existen al lado del Estado, no se encuentran -- subordinados jerárquicamente al Poder Central, esto en virtud de que sus atribuciones derivan directamente de la Ley -- no del superior jerárquico. Lo que trae como consecuencia -- lo que nos indica Bielsa "que las atribuciones las ejerce -- bajo su responsabilidad; la entidad autárquica es responsable de toda transgresión legal como lo es todo aquél cuya -- actividad esté subordinada a la Ley. Por eso el órgano des -- centralizado puede ser demandado a causa de los actos que -- realiza y puede demandar en defensa de sus derechos". (67)

Ahora bien, dado que no existe la relación jerárquica en el Régimen descentralizado, es evidente que existe una -- forma de Control o Vigilancia de parte del Poder Central -- sobre esas entidades; el Control es siempre circunstancia y motivo para examinar la legitimidad y conveniencia de los actos administrativos de otro órgano en lo que toca a la -- observancia de la Ley y a la buena administración.

Advertimos así que no tiene esta clase de órganos una independencia absoluta: afirmamos con Villegas Basavilbazo que "El poder jerárquico es el vínculo de la centraliza -- ción administrativa y la tutela administrativa el de la des -- centralización administrativa". (68)

(67) Bielsa, Rafael. op. cit. pág. 250.

(68) Vilelgas, Basavilbazo. op. cit. pág. 309.

El control jerárquico se diferencia del Control Administrativo en lo siguiente:

1a. El poder jerárquico no supone autonomía sino subordinación. El control administrativo supone necesariamente la autonomía.

2a. En el Control Jerárquico hay un mínimo de independencia de los agentes inferiores. En la tutela hay un control mínimo del Poder Central e independencia en los entes inferiores.

3a. La revocación de los actos es habitual en el orden jerárquico y sólo es excepcional en el autárquico, así como también la reforma del acto.

4a. El control jerárquico puede ejercerse en todos los casos por inoportunidad, mientras que el Control de Tutela se ejerce por ilegalidad y también por inoportunidad cuando el Derecho Objetivo así lo instituye.

5a. la Jerarquía es de Derecho Común mejor dicho el poder jerárquico existe de pleno derecho, no requiere Ley que lo autorice, actúa de oficio; la tutela no se presume, tiene su origen en la Ley y no existe sino en la medida y en los límites en que esta última la ha organizado.

Tanto en la Tutela como en la Jerarquía el control es realizado por medio de procedimientos administrativos, que son los siguientes:

a) Autorización o Aprobación Previa. En virtud de la cual los entes ejecutan el acto o la operación, siendo siempre necesaria.

b) Suspensión. Cuando el acto u operación aprobado está en vías de ejecución y es suspendido.

c) Revocación, Reforma o Substitución. Tenemos que la Revocación es habitual en el orden jerárquico y sólo excepcional en el orden jerárquico, así como también la Reforma del acto.

La substitución (Tutela de Subrogación) es un procedimiento excepcional cualquiera que sea el tipo de Administración y siempre debe de tener una causa jurídica, ya que sólo se justifica cuando hay una grave perturbación en el modo de obrar del órgano intervenido que dificulta la continuidad del servicio administrativo.

Los entes descentralizados al tener personalidad jurídica, patrimonio propio, ser de origen legal y atender servicios de carácter técnico, participan de las tres auto-

mas antes citadas y éstas son las que realmente caracterizan a las instituciones descentralizadas y por las mismas - actúan en un plano de igualdad frente a la organización centralizada.

Nos comenta el maestro Castellanos Coutiño: "Autonomía que se adquiere por el relajamiento de los vínculos que la relación jerárquica impone, sin que dejen de existir -- ciertas facultades de la organización centralizada indispensables para conservar la Unidad del Poder, pues de lo contrario será tanto como presenciar la existencia de múltiples estados dentro de un Estado de Derecho". (69)

Otra de las diferencias que encontramos en los organismos centralizados en relación con los descentralizados, es que estos últimos tienen una personalidad jurídica distinta de la del Poder Central mismo.

La situación de los entes centralizados con respecto a la personalidad jurídica es la siguiente: estos actúan - con la personalidad jurídica de Derecho Público que tiene - el Estado. Los actos que realizan los organismos centralizados son actos del Poder Central, sus relaciones son entre - organismos de una misma persona jurídica. No hay dos personalidades distintas, sino que la actividad desarrollada por -

(69) Castellanos Cuotiño, Horacio. La Desconcentración. -- Universidad Autónoma de Chihuahua. (Revista) 1973. --- pág. 126.

esta clase de órganos, la realizan en nombre y en representación del Poder Central dentro del ordenamiento jerárquico determinado por el Derecho Objetivo.

En cuanto a los órganos descentralizados o de Administración Indirecta como los denomina Bielsa, nos encontramos ante un panorama distinto, en virtud de que a éstos les viene atribuida una personalidad jurídica distinta de la del Estado mismo y algunos autores han expresado que junto con el Patrimonio Propio son elementos esenciales de este régimen, tema que ya hemos tratado en su oportunidad.

c) Diferencias entre Organos Desconcentrados y Descentralizados. Los organismos desconcentrados según lo que hemos venido estudiando se encuentran sujetos a la relación de jerarquía, pero la misma se presenta atenuada como precisamos en su oportunidad.

Los entes descentralizados en cambio no se encuentran sujetos a la vinculación jerárquica, sino al contralor administrativo que es necesario para dar unidad y legalidad a la compleja acción administrativa.

La diferencia entre órganos descentralizados y desconcentrados desde el punto de vista de la Autonomía es la siguiente: los órganos desconcentrados sólo tienen Autonomía y consiste en la posibilidad que tienen esta clase de

entes de desarrollar sus actividades de índole técnica, sin necesidad de consultar a los órganos centrales. En contrap^osición los organismos descentralizados gozan de las tres -- clases de Autonomía: Administrativa u Orgánica, Técnica y Económica; su situación es la siguiente: esta clase de Ins^otuciones tienen facultades para decidir por sí mismas, -- sin ulterior aprobación; elaboran sus propios presupuestos y disponen libremente de ellos por supuesto sin aprobación posterior de parte del Poder Central; pueden resolver y desarrollar su actividad de índole técnica sin necesidad de consultar a los órganos centrales.

Ahora bien, resumiendo las ideas desarrolladas en el presente inciso diremos que los órganos desconcentrados aún cuando se encuentran íntimamente ligados a la organización centralida se pueden caracterizar en la siguiente forma:

1a. Se les otorga una Competencia en forma absoluta y exclusiva.

2a. El otorgamiento de competencia es en favor de un órgano medio e inferior en la escala jerárquica.

3a. La competencia es ejercitada dentro de un ámbito territorial determinado (esta característica en cuanto a la desconcentración periférica o externa).

- 4a. La relación de jerarquía se encuentra atenuada.
- 5a. Gozan de la Autonomía Técnica.
- 6a. No tienen Autonomía Orgánica.
- 7a. No tienen Autonomía Económica.
- 8a. Gozan de Personalidad Jurídica.
- 9a. Tienen Patrimonio Propio.

Las diferencias entre organismos desconcentrados y -- descentralizados son las siguientes:

Los órganos desconcentrados se encuentran sujetos a -- la relación de jerarquía, pero con las modalidades que ex-- plicamos.

Los órganos desconcentrados difieren de los descentra -- lizados porque estos no se encuentran plenamente sometidos -- al poder que lo crea, razón por la cual aquellos son consi -- derados por los tratadistas como órganos de inferior catego -- ría, desde el punto de vista eminentemente administrativo.

Las instituciones descentralizadas no se encuentran -

sometidas a la relación de jerarquía, una de sus características es el no sometimiento a esta clase de vínculo, pero - si al Contralor Administrativo necesario para la unidad en la Administración.

Los entes desconcentrados tienen Autonomía Técnica - por razón misma de su carácter, pero carecen de Autonomía Económica en razón de que sus presupuestos son aprobados en definitiva por el gobierno u órgano centralizado superior. Carecen en la misma forma de Autonomía Orgánica, ya que sus actos o resoluciones están sometidos a la aprobación posterior de órganos centralizados superiores.

Las instituciones descentralizadas en cambio gozan -- de las tres clases de Autonomía precisadas en el desarrollo del presente inciso.

Atento a lo expuesto al hablar del Instituto Mexicano del Seguro Social, podemos considerar sin lugar a dudas que se trata de un organismo Descentralizado, por reunir todas y cada una de las características de los mismos.

Pero si lo anterior es más o menos claro, lo que se ha dudado es que sea autoridad y esto depende de sus funciones. La autoridad pública es, para nosotros, la que comprende la actividad del Estado y de los organismos descen--

trallizados, que tienen por objeto la realización de fines-- y prestaciones de servicios obligatorios y de índole pública, siempre que las actividades tengan fuerza ejecutiva, -- con exclusión de las judiciales. La verdadera Administración se compone de autoridades que ejecutan las Leyes con poder y sus atributos son la decisión y el imperio, pero -- también, de las entidades semioficiales con función ejecutiva, que les da la calidad de autoridades y de órganos del Estado, aunque hay dependencias oficiales y establecimientos semioficiales sin decisión o sin ejecución, y son parte de la Administración.

Evidente es que las necesidades colectivas exigen que el Estado las resuelva y éste no puede ignorarlas, creando los órganos directos o indirectos para solucionarlos con -- elementos que los particulares no tienen ni podrían tener -- por ser atributos propios de aquél. Las necesidades colectivas deben ser eficaz, continua y regularmente satisfechas rigiéndose las dependencias y los establecimientos descentralizados por normas jurídicas de Derecho Público adecuadas. El órgano será autoridad si tiene facultad de prestar un servicio público, dictar decisiones y ordenar sus ejecuciones, aunque no es esencial que sea el ejecutor.

El concepto de servicios públicos que da la Exposición de Motivos de la ley se tomó de León Duguit y ello pro

porciona la idea del Seguro Social como un servicio público obligatorio que le compete al Estado o a la autoridad. Sin el apoyo o intervención del Estado no podría realizarse con fuerza obligatoria. El desarrollo y cumplimiento de los -- servicio públicos corresponde al Estado, pero éste puede -- actuar en dos formas principales, por medio de órganos centralizados o mediante organismos descentralizados. Gabino-Fraga sostiene que "el carácter que se puede señalar como fundamental de la descentralización, es el que los funcionarios y empleados que lo integran no están sujetos a los poderes que implica la relación jerárquica. Si se quisiera -- expresar esta diferencia en una fórmula, la cual, natural-- mente, no tiene un rigor absoluto, diríamos que, en la descentralización, los funcionarios y empleados que la inte--- gran actúan autónomamente la voluntad de la ley, en tanto en la centralización actúa la voluntad de la ley por mediación del Estado. La ley creó una institución de servicio público descentralizado, a la que dio el nombre de Instituto Mexicano del Seguro Social, y de la cual manifiesta la Expo-- sión de Motivos lo siguiente:

"Para la organización y administración del sistema -- se crea una Institución de Servicio Público descentralizado con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio, que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social". se encomendó la gestión del sistema a un orga-

nismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran:

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 directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo;
3. atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementarán el servicio a que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos, y
4. Inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

Pero este órgano no deja de ser del Estado y cuando - tiene imperio es autoridad, sin duda.

Pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el Instituto Mexicano del Seguro Social era un organismo descentralizado sin el carácter de autoridad. Expresó lo que se transcribe textualmente: "De acuerdo con los artículos primero y quinto de la Ley del Seguro Social, el -- Instituto Mexicano del Seguro Social no tiene el carácter - de autoridad, sino que su naturaleza es análoga a la de la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, de la Universidad Nacional Autónoma de México y de todas las demás -

Instituciones que tienen a su cargo servicio públicos des--centralizados, por lo cual el amparo es improcedente cuando en él se reclaman actos del mencionado Instituto".

Mas la Suprema Corte de Justicia olvidó de fundar por que no era autoridad el Instituto referido. Consideró suficiente hacer una comparación con otras Instituciones que tampoco cuidó de demostrar que no eran autoridad. Empero, como veremos, el Instituto desde que fue creado, tenía el carácter de autoridad, porque el Seguro Social obligatorio, como se demostró con antelación no podría imponerse a las personas con deber de afiliarse en el régimen. No podría exigirse que el establecimiento promoviera juicios contra todos los que no acataran el mandato. En realidad la ley estableció una relación entre los particulares y el dicho Instituto, de naturaleza pública y subordinada aquellos a la voluntad legal de éste. El mandato que conforme a la legislación le corresponde a la Institución, somete a los particulares que tienen la obligación de asegurarse.

Existe una sumisión de estos a aquél. No es posible afirmar que los deberes jurídicos-privados surgen de la subordinación de la persona, sino al contrario, nacen por autosumisión de los obligados. asegurarse y pagar las cuotas que fija la ley, son deberes que se tienen que cumplir, -- quíerese o no. Si no fuera así el Seguro Social sería voluntario. Y la norma legal dice que el Seguro Social es un servicio público obligatorio.

Al entrar en vigor la Ley del Seguro Social, ya establecía que contra las resoluciones del Instituto que lesionaran a los particulares, cabía el recurso administrativo, ante el Consejo Técnico del mismo. Y éste, como cualquier recurso, sólo procede contra la autoridad, y en esa virtud, desde entonces, el legislador le daba al Instituto el carácter de autoridad. El recurso arranca siempre del acto administrativo que se impugna y cuya revocación o alteración se pretende lograr. No puede haber recursos sin una decisión de autoridad. Sin materia refutable no hay proceso de revocación o de reforma. Para que haya objeto de impugnación, debe existir el acto que deba ser combatido, expedido por la autoridad. La administración concreta su actividad mediante actos de autoridad, que se imponen por ser obligatorios y no ser consejos para ver si los acatan los individuos. Son declaraciones o decisiones con fuerza ejecutiva. Son actos unilaterales de la voluntad del órgano estatal, centralizado o descentralizado frente a una persona a la que se le crean, transforman o extinguen sus derechos. Sí, no cabe duda, los actos sobre aseguramiento y pago de cuotas son mandatos formulados conforme a la regla de Derecho. De no llenar los requisitos que fija el precepto jurídico, el acto de autoridad es ilegal y objeto de impugnación. La autoridad es el poder que un órgano o institución oficial tiene sobre las personas que legalmente le quedan subordinadas. La autoridad decide y ejecuta el con-

tenido de su resolución, y así es como impone su fuerza con apoyo en el Derecho. Se hace, en dicha manera, la solución obligatoria por voluntad de la Ley.

La Asamblea podrá revocar la designación, siempre que mediaren causas graves o así lo pida el grupo respectivo. - El Consejero afectado deberá ser oído en defensa previamente.

El Consejo Técnico, según el Reglamento de la Ley del Seguro Social, deberá tener sesión ordinaria una vez por semana, siempre será presidido por el Director General, por lo que si no está en posibilidad de asistir por corto tiempo, no podrá efectuarse la reunión. La ley ha considerado indispensable su presencia. Para que haya quórum deberán concurrir la mitad más uno de sus integrantes como mínimo, y de estos, por lo menos, deberán asistir dos representantes de cada sector. Las sesiones extraordinarias se verificarán cada vez que las convoque el Presidente del Consejo, o sea, el Director General del Instituto.

Los órganos del Instituto son la Asamblea General, el Consejo Técnico, la Comisión de Vigilancia y el Director -- General.

La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea Ge-

neral, que se integra con treinta miembros, que son designados en la forma que sigue: diez por el Ejecutivo Federal; diez por las organizaciones patronales y diez por las asociaciones de trabajadores. Estas personas durarán en su encargo seis años y podrán ser reelectas.

El ejecutivo Federal fijará las bases para la elección y cuáles organizaciones de trabajadores y de patronos deberán intervenir en el acto electoral, así como la forma de calificar la designación.

El Consejo Técnico será el representante legal y administrador del Instituto y estará formado por doce miembros. Consejo serán designados por la Asamblea, para cuyo efecto cada uno de los grupos que la constituyen propondrá cuatro candidatos propietarios y sus suplentes, que podrán no ser miembros de la propia Asamblea. Durarán en su encargo seis años, se renovarán por mitad y podrán ser reelectos. El Director será siempre uno de los representantes del Estado.

Para que el Consejo pueda tomar decisiones, deberán votar en el mismo sentido, cuando menos, siete de sus miembros, de cada sector. Cuando un miembro o el Presidente del Consejo se vea impedido de concurrir a tres o más sesiones consecutivas, se llamará al suplente respectivo, evitando así que no funcione dicho órgano por falta de quórum.

La Asamblea General designará a la Comisión de Vigilancia, que estará compuesta de seis miembros. Para formar esta comisión, cada uno de los grupos que constituyen la Asamblea propondrá dos propietarios y sus suplentes, quienes durarán en sus cargos seis años y podrán ser reelectos. La elección puede recaer en personas que no formen parte de dichos sectores. Los cargos serán revocables por la Asamblea General, cuando existan causas graves o lo solicite el grupo que hubiere hecho la proposición. La representación oficial podrá ser disminuida a juicio del Poder Ejecutivo a la mitad.

La integración de los tres organismos mencionados, si que un sistema clasista y democrático, a fin de que los tres sectores - obrero, patronal y del gobierno - cuyos intereses concurren en la formación del patrimonio básico del régimen, se hallen genuinamente representados y se responsabilicen en el manejo del Seguro Social. Se adoptó una representación tripartida, porque se quiso que las entidades sociales estuvieran en igualdad de condiciones para defender sus respectivos intereses y velar por la buena marcha del servicio en la que todos tienen interés directo, y con el objeto de obtener que la gestión del sistema sea el producto de la coordinación y entendimiento de los factores de la producción y de la sociedad políticamente organizada, lo cual ha sido un acierto.

Los legisladores desearon garantizar un funcionamiento ejemplar y libre para el Instituto, estableciendo un procedimiento democrático para elegir a los miembros de la -- Asamblea General, del Consejo Técnico y de la Comisión de -- Vilancia, por lo que se dio derecho y cada una de las cla-- ses sociales para nombrar a sus delegados, y la seguridad -- de permanencia en sus cargos directores, pues sólo por moti-- vos importantes podrá revocarse el mandato o a petición -- del grupo que hubiere propuesto la designación y la Asam-- blea lo acordare, a fin de que sean auténticos representan-- tes.

El Director General será nombrado por el Presidente -- de la República, y deberá ser mexicano por nacimiento, de -- reconocida honorabilidad y capacidad técnica. Sólo podrá -- ser destituido por el propio Jefe del Poder Ejecutivo por -- causas graves y mediante una investigación en la que se le -- de oportunidad de defenderse.

Las atribuciones de la Asamblea General son: La Asam-- blea General discutirá anualmente la memoria, el estado de -- ingresos y el plan de trabajo que presente en cada ejerci-- cio el Consejo Técnico, pudiendo aprobarlos o modificarlos -- según convenga. Igualmente decidirá cada tres años, res-- pecto a la manera de aplicar el superávit o de cubrir el -- déficit que pudiera resultar del balance actuarial y conta-- ble que se presente, aunque la ley limita la facultad cuan--

do haya excedentes ordenando se forme un fondo de emergencia hasta del 20% de las reservas técnicas y el resto, de haberlo, se destinará a mejorar las prestaciones y a reducir el monto de las cuotas del Seguro de Enfermedad y Maternidad.

El Consejo Técnico deberá decidir sobre toda clase -- de inversiones de los fondos del Instituto, sujetándose a -- la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos; realizar todas -- las operaciones del Instituto como los presupuestos, exceptuando -- aquéllas que por determinación del Reglamento respectivo ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General; -- establecer y clausurar Delegaciones locales, estatales y -- regionales; convocar a Asamblea General ordinaria y -- extraordinaria; designar al Actuario responsable; las demás -- establecidas por la Leyes y reglamentos y las que decida -- conocer sin invadir competencias.

A la Comisión de Vigilancia le corresponde vigilar -- que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones -- legales; practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto; sugerir a la Asamblea y al Consejo en su caso, las medidas que juzque convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social; citar a la asamblea general extraordinaria bajo su responsabilidad en los

casos de trascendencia; y presentar un dictamen sobre la me memoria y el balance contable del Consejo Técnico, teniendo - facultad para pedirlos con anticipación y hacer las indagaciones que sean convenientes.

Son facultades del Director General, por último, pre presidir al Consejo Técnico; ejecutar los acuerdos del propio Consejo; representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante las autoridades administrativas, judiciales y del trabajo con todas las facultades que le otorgue dicho cuerpo, - presentar el balance actuarial y contable anualmente el es tado de egresos e ingresos, la memoria de cada ejercicio y el plan de trabajo para el siguiente; proponer al Consejo - la designación o destitución del Secretario General, de los subdirectores y jefes de Departamento y Delegados del Insti tuto, tanto locales, como estatales y regionales; nombrar - a los empleados subalternos y, en su caso, removerlos, con apego al Reglamento y las disposiciones de la Ley del Traba jo; administrar los bienes y ejercer actos de dominio cuando el Consejo Técnico le otorgue el poder respectivo; ejercer el control administrativo y técnico del Instituto y la dirección de sus servicios; formular los proyectos de pre supuestos; cubrir los sueldos y honorarios presupuestados; - disponer los pagos y gastos generales de la Institución; -- aplicar las sanciones disciplinarias fijadas en el Reglame nto Interior de Trabajo; dar cuenta al Consejo Técnico, en la -

primera sesión de cada mes, de las erogaciones sobre gastos generales y pagos, así como de la situación de la Caja autorizar por medio del Secretario General las certificaciones, documentos y copias que expida el Instituto; autorizar las actas de las sesiones celebradas por el Consejo Técnico; conceder licencias al personal del Instituto; en general, velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, tanto expresas como tácitas o derivadas de las claramente establecidas.

El Director podrá, con aprobación del Consejo, conferir al Secretario General del Instituto algunas de las atribuciones que sean delegables. Sus funciones deben crecer, ya que el régimen se expande y es indispensable la división del trabajo, pero se ha notado lo contrario, que por razones políticas y no técnicas se les restringen ilegalmente y en perjuicio del sistema.

El Director tendrá derecho de voto sobre las resoluciones del Consejo:

- 1º Cuando a su juicio se tomen acuerdos contrarios a la Ley del Seguro Social y sus Reglamentos, y
- 2º Cuando a su juicio se acuerden operaciones inconvenientes o ruinosas para el Instituto.

El Instituto y demás entidades que formen parte o dependen de él, estarán sujetos sólo al pago de los derechos municipales que causen sus inmuebles, en razón del pavimento, atarjeas, limpia por el frente de los inmuebles y por el agua potable de que dispongan. Como es natural, en las mismas condiciones que deben pagar los demás causantes. -- Los derechos de carácter federal que podrán cobrarse al Instituto, son los relativos a la prestación de servicios públicos.

El Director General del Instituto, los Consejeros, -- funcionarios y empleados, así como las personas que sean -- llamadas a colaborar con aquéllos, serán objeto de las responsabilidades civiles y penales en que incurran según los artículos 210 a 224 del Código Penal para el Distrito Federal, como encargados de un servicio público, sujetos unos a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados de la Federación y otros al referido ordenamiento punitivo.

4.5 EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL COMO ORGANISMO FISCAL AUTÓNOMO.

La reforma del artículo 135 de la Ley introdujo una importante modalidad: "La obligación de pagar las cotizaciones, decía antes, tendrá el carácter de ejecutivo", y en la nueva redacción se previno que el Instituto tendrá el --

carácter de organismo fiscal autónomo que cobrará las primas por medio de la facultad económico-coactiva. La Suprema Corte de Justicia asignó una naturaleza doble al Instituto, en la ejecutoria de 14 de agosto de 1947, María Calderoni - Vda. de Hernández dice: "Con anterioridad a la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro Social carecía del carácter de autoridad en todos los casos, pero a partir de dicha reforma asumió el carácter de organismo fiscal autónomo y, por ende, de autoridad, cuando actúa dentro de los términos de la citada reforma, o sea, cuando hace la determinación de créditos a su favor, por concepto de cuotas, o bien, cuando da las bases para su liquidación y los fija en cantidad líquida. Mas, con posteridad a la reforma de que se trata, el Instituto mencionado carece del carácter de autoridad cuando realiza cualquier otro acto no comprendido dentro de las prevenciones del nuevo que confirma la dictada por el departamento jurídico del referido Instituto, que niega la aclaración pedida por los interesados para que se declare que al dejar de ser exigibles una o varias de las pensiones reconocidas a los deudos de un trabajador asegurado que falleció a consecuencia de un accidente profesional, se cambie proporcionalmente al monto de los demás pensiones". Sin embargo, no fue al fondo la resolución, pues el Instituto del Seguro Social tiene por misión prestar el servicio público de los Seguros Sociales, y para poder cumplir esta finalidad tiene -

que desarrollar diversas actividades de autoridad, principalmente la organización de los mismos Seguros Sociales y el cobro de cuotas. Y el organismo fiscal autónomo es el establecimiento con libertad para cobrar impuestos, derechos u otras prestaciones fiscales, que se destinan a un fin especial de utilidad pública, mediante la facultad económico-coactiva. De ahí que sea autoridad, ya decide y ejecuta su resolución, que tenfa ya antes.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tendrá como funciones principales:

- I. Administrar las diversas ramas del Seguro Social;
- II. Recaudar las cuotas y demás recursos del Instituto;
- III. Satisfacer las prestaciones que se establecen en la Ley;
- IV. Intervenir los fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de la Ley;
- V. Adquirir bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales;
- VI. Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas; y
- VII. Difundir conocimientos y prácticas de previsión social. Y todas ellas, pero básicamente la I y II, son de decisión y ejecutivas, las que caracterizan a la autoridad.

Por fortuna, ya nadie discute el carácter de autoridad fiscal del Instituto, facilitando su labor y eludiendo obstáculos que impedían el servicio público obligatorio, -- por una incomprensión de su propia estructura y sus objetivos, lo cual es obvio según se demostró con antelación. Por otra parte, la Suprema Corte se conformó con sostener que no era autoridad el Instituto, por tener naturaleza análoga a la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro. Y a esta -- Institución le ha admitido "el carácter de autoridad" con respecto a la suspensión del pago de las pensiones, ya que -- "La falta de la percepción periódica de su importe privaría al agraviado de los medios de atender a su alimentación y -- demás necesidades imperiosas de la vida". Es evidente que -- si existen en el órgano administrativo, directo o indirecto los dos elementos que se definen a la autoridad, aquél será sin duda autoridad. Esos requisitos son las facultades de -- decisión y de imperio, como el propio Alto Tribunal lo -- ha resuelto en diversas ejecutorias. La autoridad es, se -- según Romeo León Orantes, la que dicta u ordena la ley o el -- acto jurídico y lo ejecuta o trata de ejecutar, como así mis -- mo la que sólo lo efectúa o intenta realizarlo. La depen -- dencia estatal debe tener, en otras palabras, poder para -- hacer actuar la ley y materializar actos dentro o fuera del Derecho. Unos serán legales y otros ilegales.

El instituto, conforme a su estatuto jurídico, tiene-

el deber de cobrar cuotas y cubrir pensiones, entre otras - más, y no podría recaudar las cotizaciones sin imperio ni - el seguro sería obligatorio si los que tuvieran que pagar - las primas las cubrieran o no, como mejor les pareciera, -- los que deberían inscribirse lo hicieran si querían. En la virtud, no cabe duda que el Instituto tiene poder de deci- sión, pero también de ejecutar la resolución. Puede, por - medio de las Oficinas Federales de Hacienda, aplicar la fa- cultad económica coactiva para el cobro de las cuotas, capi- tales constitutivos para pagar las pensiones o subsidios a- los que ilegalmente no fueran inscritos, y los intereses mo- ratorios. Determina la afiliación del trabajador omitido, - así como los créditos a su favor y las bases para su liqui- dación, señala la cantidad precisa adecuada o que deberá sa- tisfacer el obligado y percibir y cobrar de acuerdo con la- ley y sus reglamentos, principalmente el pago de cuotas. Y estos son unos ejemplos, pero suficientes para delimitar la fisonomía del Instituto, como autoridad.

En el siguiente punto llevaremos a cabo un estudio -- pormenorizado de las cuotas obrero-patronales, en el enten- dido de que las mismas le otorgan al Instituto objeto de -- nuestro estudio su razón de ser y las cobra haciendo uso de su autonomía en materia fiscal; igualmente mencionaremos lo referente a la época de pago, la naturaleza de dichas cuo- tas, concluyendo con el procedimiento que se lleva a cabo,-

cuando se solicitan la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.

4.6 NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.

En este punto hablaremos de las cuotas obrero patronales, a la luz del Derecho Tributario Mexicano.

Según Emilio Margain Manautou, la contribución especial es una figura jurídica tributaria de reciente creación y es; una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado como aportación a los gastos que ocasionó la realización de una obra o la prestación de un servicio público de Interes general, que los benefició o los beneficia en forma específica.

A partir de 1982 las cuotas obrero patronales son conocidas como de seguridad social sus características son:

- A.- Debe cubrirse sólo en prestaciones de servicios públicos impuestos por una ley o con motivo de la ejecución de ciertas obras.
- B.- El cobro debe fundarse en la ley
- C.- El servicio debe prestarlo la administración ac-

tiva o directa.

D.- La aportación económica debe ser inferior al valor del servicio público u obra ejecutada".⁽⁷⁰⁾

Para Raúl Rodríguez Lobato, la contribución especial-
"Es la prestación en dinero establecida por el Estado conforme a la ley con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales por el beneficio especial que supone para ellas la realización de una estabilidad estatal o porque ellas han provocado dicha actividad, que debe destinarse a sufragar los gastos de esa misma actividad".⁽⁷¹⁾

En la contribución especial, la obligación fiscal nace en el momento en que el Estado pone en servicio la obra pública de interés general, pero que beneficia particularmente a un determinado sector, o bien, en el momento en que presta el servicio público que reclama el interés general - como consecuencia de la actividad que desarrolla algún particular.

La obligación fiscal se determina cuando se lleva a cabo la constatación de la realización del hecho imponible o existencia del hecho generador y la precisión de la deuda en cantidad líquida.

(70) Cfr. Margain Manautou, Emilio. Introducción al estudio del Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A México 1989. 9a. Edición. pág. 115, 117, 122 y 123.

(71) Cfr. Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla, México 1986. 2a. Edición, pág. 84.

La época del pago de la obligación fiscal es el plazo establecido por la ley para cubrir la obligación.

Por último, la exigibilidad de la obligación fiscal - es la posibilidad de hacer efectiva dicha obligación, aún - en contra de la voluntad del obligado por que no se satisfizo durante la época de pago.

La suspensión del procedimiento de ejecución será ordenada por el Secretario General del Instituto o por el Secretario General del Consejo Consultivo que corresponda conforme al Código Fiscal de la Federación.

Para el efecto de que proceda este recurso se requiere garantizar el interés Fiscal, presentar el escrito correspondiente ante la autoridad emisora solicitando la suspensión al procedimiento de ejecución, dicha autoridad resuelve suspender dicho procedimiento para posteriormente -- llevar a cabo un procedimiento mediante que en el mismo -- acuerdo se le requiere al promovente presente copia debidamente sellada de la Demanda de Nulidad promovida en contra del acto de autoridad que le causa agravio apercibiéndolo - de que de no dar cumplimiento al presente requerimiento se procederá en los términos del artículo 144 Código Fiscal de la Federación.

CONCLUSIONES

- PRIMERA: El Instituto Mexicano del Seguro Social por su efectividad, alcances, programas y proyecciones, debe ser considerado como la base total de la estructura de toda la Seguridad Social en México.
- SEGUNDA: La naturaleza Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social es la de un organismo descentralizado, en virtud de que efectivamente reúne las características principales de los mismos como son el patrimonio propio y estructura autónoma.
- TERCERA: El buen funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social permite considerarlo como ejemplo a seguir toda vez que opera mejor que los demás de su clase por ejemplo; ferrocarriles Nacionales de México que siempre opera con números rojos y por lo tanto no cumple cabalmente con su cometido.
- CUARTA: Con el fin de que el Instituto Mexicano del Seguro Social satisfaga las necesidades de la población afiliada, es necesario que se incrementen

ten las cuotas obrero patronales, ya que esta-
aportación económica es vital para el cumpli-
miento de las obligaciones de dicho Instituto-
Y a su vez brindar más garantías a sus derecho
habientes.

QUINTA: El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene-
carácter de Organismo Fiscal Autónomo en vir-
tud de que la propia Ley que lo regula le per-
mite cobrar por sí mismo los créditos a su fa-
vor pudiendo aplicar el procedimiento económi-
co-coactivo cuando los obligados no cumplan --
con el pago respectivo. De aquí se desprende-
que el propio Instituto funge como Juez y par-
te. Ya que resuelve sus propias controversias
y por lo tanto se hace justicia por sí mismo.

SEXTA: El Instituto Mexicano del Seguro Social aparte
de cumplir con sus fines principales realiza -
también la función de apoyo a hospitales priva-
dos. Considerada de vital importancia ya que-
estos mejoran sus servicios, en beneficio de -
la población Mexicana.

SEPTIMA: El Instituto Mexicano del Seguro Social requie

re también de mayor apoyo económico por parte del Gobierno Federal para elevar a este organismo a un nivel superior ya que hoy se considera como la vanguardia en materia de salud, no solo de México, sino de América Latina.

OCTAVA: El excelente funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social justifica el carácter de ser un organismo descentralizado y toda vez que cumple con su finalidad para el cual fue creado porque hasta la fecha es la Institución modelo de México.

NOVENA: El Instituto Mexicano del Seguro Social dado su carácter de ser un organismo descentralizado, tiene personalidad propia para tomar decisiones y realizar toda clase de actos Jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades.-- sin estar obligado a atender señalamientos o recomendaciones externas.

DECIMA: El desarrollo del Instituto Mexicano del Seguro Social, a traído consigo una serie de avances observados, como otorgar a la clase trabajadora mejores atenciones y cumpliendo también

con el cometido de garantizar el Derecho Humano a la salud, permitiendo que los mismos trabajadores se desarrollen armónicamente en beneficio de la sociedad de la cual forman parte.

DECIMO PRIMERA: El Instituto Mexicano del Seguro Social, aparte de tener su base Constitucional en el Artículo 123 fracción XXIX es regulado por su propia Ley., aclarando que dicho Instituto no fué creado por mero capricho del Legislador sino - por una mera necesidad de carácter colectiva - considerando que fué una opción favorable cumpliéndose también con un postulado de nuestra Revolución el de la Seguridad Social.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALVAREZ AMEZQUITA, José. Historia de la Salubridad y Asistencia. Talleres Gráficos de la Nación 4a. Edición-México 1960.
- 2.- ARCE CANO, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. Ediciones Botas. 2a. Edición México 1944.
- 3.- ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales y de la Seguridad Social. Editorial Porrúa, S.A. 3a. Edición México 1972.
- 4.- BERNALDO DE QUIROS, Juan. El Seguro Social en Iberoamérica. Editorial Colegio de México. 3a. Edición. México-1945.
- 5.- BIELSA, Rafael. Ciencia de la Administración. Editorial Drisill, S.A. 4a. Edición Buenos Aires, Argentina. 1960
- 6.- BONILLA MARIN, Gabriel. Teoría del Seguro Social. Editora Nacional. 4a. Edición México 1954.
- 7.- BRICEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Editorial Harla. 2a. Edición México 1987.
- 8.- CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio. La Desconcentración. Universidad Autónoma de Chihuahua. 2a. Edición México 1973
- 9.- DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo-Tomo II Editorial Porrúa, S.A. 11a. Edición. México -- 1978.
- 10.- DE IBARROLA, Antonio. Cosas y Sucesiones. Editorial Porrúa, S.A. 4a. Edición México 1977.
- 11.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa S.A. 27a. Edición México 1988.
- 12.- FROSTHOFF, Ernest. Derecho Administrativo. Traducción - Editorial Reus. 7a. Edición. Madrid España 1959.
- 13.- GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social. Editora Gráfica Panamericana. 3a. Edición México 1952.
- 14.- GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial Reus. 7a. Edición. Madrid España 1959.
- 15.- GASCON Y MARIN. Tratado de Derecho Administrativo. Editorial Reus. Madrid España 1950.

- 16.- HERRERA GUTIERREZ, Alfonso. Seguro Social Mexicano. Editorial Panorama. 12a. Edición México 1973.
- 17.- MARGAIN MAHAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio Del - Derecho Tributario Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. 9a. Edición México 1989.
- 18.- MURIEL, Jesús. Hospitales en la Nueva España. Editado por Instituto de Historia, 3a. Edición México 1956.
- 19.- OLIVERA TORO, Jorge. Compendio de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 8a. Edición México 1978.
- 20.- RODRIGUEZ LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. Editorial Harla S.A. de C.V. 2a. Edición México 1986.
- 21.- ROYO VILLANUEVA, Antonio. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Reus. Valladolid España 1955.
- 22.- SANCHEZ LEON, Gregorio. Derecho Mexicano de la Seguridad Social. Cardenas Editor y Distribuidor. México 1987
- 23.- SARRIA, Eustagio. Derecho Administrativo. Editorial -- Themis. 3a. Edición. Bogotá Colombia. 1951.
- 24.- SAYAGUEZ LAZO, Enrique. Derecho Administrativo. Editorial Themis. 3a. Edición. Bogotá Colombia 1951.
- 25.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. 1951.
- 26.- TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1978.
- 27.- VALLINA VALVERDE, Juan. Derecho Administrativo. Editorial de Palma. 2a. Edición Buenos Aires, Argentina 1973
- 28.- VILLEGAS BASAVILBASO, Rafael. Derecho Administrativo -- Editorial de Palma. 2a. Edición Buenos Aires Argentina 1973.

LEGISLACION

- A.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS-
Editorial Porrúa, S.A. 49a. Edición. México 1989.
- B.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Editorial Porrúa, S.A. 54a.--
Edición. México 1986.
- C.- LEY DEL SEGURO SOCIAL. Editorial Porrúa, S.A. 48a. --
Edición. México 1990.
- D.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION. Editorial Pac, S.A. de
C.V. México 1985.

OTRAS FUENTES

- 1.- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo I. Editorial Drisill S.A. Buenos Aires, Argentina 1979.
- 2.- Revista Siempre. La Solidaridad en el Instituto Mexicano del Seguro Social. No. 1972. México 1991.
- 3.- Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México. No. 15. México 1957
- 4.- Diccionario DE DERECHO. DE PINA, Rafael. Editorial Porrúa, S.A. 12a. Edición. México 1984.

QUETZALCOATL

Quetzalcóatl, fue quizás el más complejo y fascinante de todos los Dioses mesoamericanos. Su concepto primordial, sin duda muy antiguo en el Área, parece haber sido el de un monstruo serpiente celeste con funciones dominantes de fertilidad y creatividad. A este núcleo se agregaron gradualmente otros aspectos: la leyenda lo había mezclado con la vida y los hechos del gran Rey sacerdote Topiltzin, cuyo título sacerdotel era el propio nombre del Dios del que fue especial devoto. En el momento de la conquista, Quetzalcóatl, considerado como Dios Único desempeñaba varias funciones: Creador, Dios del viento, Dios del planeta Venus, héroe cultural, arquetipo del sacerdocio, patrón del calendario y de las actividades intelectuales en general, etc. Un análisis adicional es necesario para poder desentrañar los hilos aparentemente independientes que entran al tejido de su complicada personalidad.



IMPRESO EN LOS TALLERES DE:
EDITORIAL QUETZALCOATL, S. A.
MEDICINA No. 37 LOCALES 1 Y 2 (ENTRADA POR PASEO DE LAS
FACULTADES) FRENTE A LA FACULTAD DE MEDICINA DE C. U.
MEXICO 20, D. F. TELEFONOS 656-73-06 Y 656-70-88