



UNIVERSIDAD INTERCONTINENTAL

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO 1986-1991

"SERVICIOS Y PRESTACIONES QUE OFRECE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y EL NUEVO SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

DILUVINA ONTIVEROS ROMERO

ASESOR DE TESIS: Lic. Federico García Samano

México, D. F.

1993

TESIS CON FALLA DE ORIGEN





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.

SERVICIOS Y PRESTACIONES QUE OFRECE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y EL NUEVO SISTEMA DE AHORRO FARA EL RETIRO.

INTRODUCCION.

CAPITULO I "ANTECEDENTES HISTORICOS".

- I. Introducción.
- II. Antecedentes Generales del Seguro Social.
 - II.1 Grecia y Roma.
 - II.2 Edad Media.
 - II.3 Edad Moderna.
- III. Antecedentes del Seguro Social en México.
 - III.1 Epoca Colonial.
 - III.2 Etapa Independiente.
 - III.3 La Constitución de 1917.
 - III.4 Reformas constitucionales de 1929 y proyectos de leyes del seguro social.
- IV. Aparición y Evolución de la Ley del Seguro Social.
 - IV.1 Ley del Seguro Social de 1942.
 - .IV.2 Ley del Seguro Social de 1973.

CAPITULO II " EL INSTITUTO MEXICANO DEL SERVICIO SOCIAL: ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO ".

- I. Generalidades de los Seguros.
 - I.1 Diferencia entre seguros privados y públicos.

- II. Concepto de Seguridad Social.
- III Concepto de Seguro Social.
- IV. Naturaleza Jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- V. Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - V.1 Generalidades.
 - V.2 Atribuciones del Instituto.
 - V.3 Organos de Gobierno.
 - V.3.1 Asamblea General.
 - V.3.2 Consejo Técnico.
 - V.3.3 Comisión de Vigilancia.
 - V.3.4 Dirección General.

CAPITULO III "SEGUROS CONTEMPLADOS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL".

- Breve sintesis de la exposición de motivos de la ley de 1973.
- II. Análisis de cada uno de los seguros en lo particular.
 - II.1 Seguro de Riesgos de Trabajo.
 - II.2 Seguro de Enfermedades y Maternidad.
 - II.3 Seguro de Invalidez.
 - II.4 Seguro de Vejez.
 - II.5 Seguro de Cesantía en edad avanzada.
 - II.6 Seguro de muerte.

- II.7 Compatibilidad del disfrute de las pensiones.
- II.8 Incompatibilidad en el disfrute de las pensiones.

CAPITULO IV " SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO".

- I. Introducción.
- II. Breve análisis de las reformas a la Léy del Instituto Mexicano del Seguro Social.
 - II.1 Prestaciones del Seguro de Retiro.
 - II.2 Procedimiento.
- II.3 Facultades de las Dependencias Gubernamentales.
- II.3.1 Facultades de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.
 - II.3.2 Atribuciones del Banco de México.
 - II.4 Atribuciones del Comité Técnico.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

El hombre desde su aparición, tuvo necesidades primarias en forma aislada. Con el tiempo se dio cuenta de que había otros seres humanos que realizaban las mismas actividades; se agrupó con ellos y así se creó la división del trabajo, por medio de la cual comenzaron los inventos y descubrimientos que lo han llevado al progreso.

A medida que cambiaron las formas de producción, y se crearon nuevos problemas relacionados con el trabajo, los trabajadores se reunieron para buscar mejores condiciones de vida y hacer frente a sus necesidades.

De esta manera el hombre buscó sistemas de protección, los puso en práctica y los abandonó para buscar otros mejores. La caridad no satisfizo cabalmente las necesidades del hombre, por lo cual pensó en otros sistemas como la mutualidad, que consistia en que una agrupación de individuos de la misma clase social y la misma actividad económica se reunían para darse ayuda mutua en la atención de sus necesidades individuales; pero ésta tampoco funcionó, ya que las necesidades del

grupo eran mayores que los recursos económicos con que se contaba.

Al darse cuenta de que los sistemas anteriores no satisfacían las necesidades comunes, se empezó a vender protección a través de seguros privados, idea que resultó buena ya que se protegían los riesgos específicos mediante el pago de una cantidad; sin embargo, esto tenía el gran defecto de que quien carecía de dinero para comprar tal protección, estaba en la imposibilidad de conseguirla.

En vista de que estos seguros privados no cumplieron con su cometido, se pensó en otro sistema de protección: la asistencia social.

El Estado consideró que toda la población económicamente activa podía contribuir para resolver las necesidades colectivas a través de un sistema impositivo que creara un fondo común llamado hacienda pública. La idea no prosperó ya que los sistemas impositivos son pobres en los países pobres y el Estado cambia sus objetivos continuamente, además de que la población no puede exigir derechos que desconoce.

Para evitar el cambio de pensamiento y para precisar los derechos y obligaciones sin cambiar éste, se consagro en una Ley, por medio de la cual la población activa dividida en sectores cotiza de acuerdo con su salario y contribuye a proteger contra ciertos riesgos mediante un programa de prestaciones.

Es por ello que en el presente trabajo hemos querido analizar las diversas etapas por las que ha pasado la seguridad social en un contexto mundial y en particular a lo largo de nuestra historia nacional.

En el primer capítulo se plantean los antecedentes históricos que dieron lugar al nacimiento de la seguridad durante las épocas más importantes de la historia mundial. La primera parte del capítulo abarca la Grecia Antigua cuna de nuestra civilización , la Edad Media, para llegar así a la Edad Moderna.

Dentro de este mismo apartado abordaremos el aspecto histórico mexicano desde la época colonial, la etapa independiente y la génesis de nuestra Carta Maga con el constituyente 1916-1917.

En la última parte de este capítulo se analizan las transformaciones, modificaciones o cambios que se le han venido haciendo al texto constitucional, así como la aparición de la Ley del Seguro Social de 1942 y la actual Ley de 1973.

En el segundo capítulo estudiaremos al Instituto Mexicano del Seguro Social organismo que fue producto de la Ley de 1942, como el medio más idóneo para garantizar la seguridad social en nuestro país; el estudio gira en torno a su organización y funcionamiento.

El tercer capítulo nos presenta una explicación de los seguros contemplados en la Ley como mecanismos de asistencia y protección a los trabajadores. Analizamos cada uno de los seguros en lo particular y dentro de un contexto general, hacemos un recorrido sobre la forma en la que fueron planteados en sus inicios y como han ido evolucionando a lo largo del tiempo.

Por último en el capítulo cuarto se presenta un análisis al recientemente creado Sistema de Ahorro para el Retiro, su incorporación a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social y las funciones que desempeñaran las Dependencias Gubernamentales.

Terminamos el presente trabajo con las conclusiones en donde hacemos un recorrido por nuestro Instituto Mexicano del Seguro Social, desde el punto de vista de las acciones de gobierno, es decir, como los actos de gobierno han hecho posible la subsistencia de este Instituto, como con algunos de aquellos hemos avanzado, como con otros hemos permanecido en las mismas condiciones, pero así podemos observar como en mucho o en poco los mismos han influido para tener una seguridad social como la que ahora tenemos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

I) INTRODUCCION.

La desigualdad entre los seres humanos, en las diversas épocas de desarrollo de los mismos, ha sido motivada por diferentes causas, entre las que podemos mencionar el nivel económico, per capita, ya que éste trae como consecuencia la división de clases sociales en burguesía y proletariado, siendo los primeros aquellos que por su poder económico pueden dar desarrollo a las grandes industrias, a la creación de empresas, fábricas, etc., las cuales en sus inicios requerian más del elemento humano, sin contar con los medios, elementos, ni instrumentos necesarios para llevar a cabo la actividad que desempeñaban, siendo así necesario el trabajo personal del obrero al máximo, lo cual traía como consecuencia un agotamiento físico y mental del mismo, ocasionándole enfermedades o riesgos no cubiertos ni protegidos por el patrón o institución alguna, encontrándose el trabajador completamente desprotegido ante los riesgos.

Con el transcurso del tiempo se dan los grandes avances en las técnicas de producción, llegando así al desarrollo industrial, enriqueciendo al poderoso y enfrentándose el débil a graves riesgos. Pero a medida que transcurría el tiempo, iba en aumento el descontento del obrero, ya que era explotado inhumanamente, sin ser remunerados como era debido, pues el salario que recibían era suficiente para hacer frente indispensables necesidades como lo eran, una debida alimentación, una atención médica en caso de enfermedad, ya fuera producida como resultado de la actividad que realizaba, o ha consecuencia de su existencia, por lo que la colectividad se sintió atacada en su salud, en su capacidad de producción, y en la posibilidad de su desenvolvimiento; por la miseria y por la indiferencia ante esas situaciones tanto del Estado como del patrón.

II) ANTECEDENTES GENERALES DEL SEGURO SOCIAL

Con el transcurso del tiempo, las diferentes civilizaciones se han preocupado por la seguridad social, a continuación daré una breve reseña del surgimiento, primero de la Seguridad Social, y posteriormente del Seguro Social.

II.1 .- GRECIA Y ROMA.

En ambas civilizaciones no se pueden encontrar instituciones de seguro social, tal como las concebimos en la actualidad, pero sí podemos hablar de organizaciones encargadas de socorrer a la población y a los menesterosos, así fue como los griegos crearon sistemas de ayuda mutua.

En Roma no faltaron organizaciones que de manera directa o indirecta se dedicaron a ayudar a los asociados.

Un ejemplo de esto fue el Colegio de Artesanos, principalmente los Collegia Tenoiurum, que mediante el pago que hacían los asociados de una prima o cuota se cubrían a los beneficiarios gastos de sepelio. Con el advenimiento del cristianismo, se fundaron las asociaciones de caridad para auxiliar a los menesterosos, proporcionar alimento y enterrar a los muertos pobres, proteger a los indigentes y huérfanos y auxiliar a los ancianos.

II.2 BDAD MEDIA

Durante la Edad Media, el hombre buscó otras formas de protegerse así mismo, creando instituciones de seguridad social más complejas, como es el caso de las guildas, las cuales aparecieron en las ciudades de origen germano, siendo estas asociaciones de defensa y asistencia, proporcionando a sus agremiados protección en caso de enfermedad, muerte, orfandad, viudez.

Los gremios eran la unión de los oficiales de un mismo oficio con el fin de protegerse.

En la Edad Media, podemos observar que la ayuda que se prestaba era insuficiente ya que no era acorde a las necesidades que existían, pues la ayuda económica con que se contaba y las instituciones caritativas, no satisficieron las necesidades de su época.

II.3 EDAD MODERNA.

El tiempo transcurrió y no cambió el hecho social innegable de miseria; debido a esto hubo quiénes pensaron que la sociedad tenía la obligación de organizar un servicio de asistencia, la cual no debía ser sólo de carácter material, sino también educacional. Podemos decir que el individuo no era el único responsable de su situación entonces los poderes públicos deberían de estar obligados a estudiar y examinar el problema de la Seguridad Social, creando una serie de instituciones que puedan, si no evitar totalmente la desprotección social, por lo menos aminorarla.

Es así como se empiezan a crear servicios e instituciones, dando los primeros pasos a lo que podríamos llamar "Seguridad Social", estableciendo enfermerías, hospitales, servicios médicos, cajas de retiro; pero esas obras capaces de asumir con éxito determinados riesgos, no podían pretender aportar una solución definitiva al problema de la inseguridad social.

William Beveridge definió a la seguridad como:

El conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que dejarán de presentarse, por óptima que sea la situación de conjunto de la sociedad en que vivían. 1

La asistencia social se volvió necesaria en el mundo, específicamente es el caso de Inglaterra, en donde Enrique VIII promulgó un estatuto especial el disponía que alcaldes, jueces y otros funcionarios locales practicaran una búsqueda e investigación de indigentes, de personas ancianas o incapaces para el trabajo, quiénes debian subsistir mediante la limosna.

Estos estatutos fueron promulgados gracias a las ideas de Tomás Moro.

> En el reinado de Eduardo II, con el Estatuto de 1547, se reanuda en 1552 la legislación siguiendo la línea trazada por Enrique VIII, hasta la Ley de Pobres de 1561 del período Isabelino, que permanecería vigente por espacio de 300 años.2

Beverdge, William Apud Alonso Olea, Manuel. Instituciones de Seguridad Social: Editorial Civitas, S.A., Ed. 80., Madrid, 1982 pag. 37. 2) Briceño Ruiz Alberto. <u>Derecho Mexicano de los Seguros</u>

Sociales, Editorial Harla, México D.F. 1987, pag. 54.

A pesar de los posibles avances de dichos estatutos estos nunca alcanzaron a cubrir riesgos de invalidez, vejez, etc.. Al lado de las actividades y planes que estableció la iniciativa privada, en los que se cumplía con una función de hacer el bien y asistir al prójimo desvalido, el Estado se ve obligado a organizar la ayuda oficial en su función de protectorado, ya que como era lógico no podían pretender que la iniciativa privada abarcara todos los aspectos de lo que en la época se empezaba a entender cono "Seguridad Social".

El concepto de Seguridad Social nace en la segunda mitad del siglo XIX en una Europa transformada por la revolución industrial; y por el cambio en los conceptos de caridad y beneficencia pública o privada al reconocer el riesgo social como una contingencia por lo que, con la intervención estatal, debían formarse las instituciones protectoras mediante la operación de fondos comunes.

Fue el canciller del Imperio Alemán, Otto Von Bismarck, quien el 17 de noviembre de 1881 promulgó el mensaje que transformaría los sistemas existentes hasta entonces, al manifestar que su Gobierno presentaría iniciativas de ley sobre el aseguramiento de los trabajadores contra los accidentes de trabajo, de un sistema de cajas de enfermedad, y de pensiones por

invalidez o vejez. En 1883, 1884 y 1869 se promulgaron dichas leyes, mismas que abrieron un campo nuevo dentro de la Seguridad Social.

El esquema que planteo Bismarck, se basaba en los sistemas de aseguramiento, ya que estableció un fondo común calculado matemáticamente para hacer frente a los posibles riesgos, pero introdujo una modificación fundamental al hacer obligatoria la fuente de financiamiento, ya que los trabajadores y los patrones tendrían que aportar cuotas, siendo que el Estado tendría que aportar cuotas sólo de manera eventual.

Este sistema fue adoptado por otros, principalmente Estados Europeos, y en América países como Costa Rica, Estados Unicos, Chile, claro que con pequeñas modificaciones.

Es hasta 1942 cuando encontramos otro gran acontecimiento en la evolución de la Seguridad Social, cuando el 20 de noviembre de ese año William Beveridge presentó al gobierno inglés un plan de reestructuración y ampliación de los seguros sociales, que adquirió una gran resonancia internacional.

La Trascendencia de la obra radica en la unión total de la idea de la seguridad internacional cor la de la seguridad social de los hombres de cada comunidad nacional, lo que crea una relación dialéctica, en la cual, la seguridad externa, que es sinónimo de paz universal entre todos los pueblos, abrirá el camino a la seguridad social de los hombres de cada nación, y está a su vez, será el soporte mejor para aquélla. 3

En resumen, las características fundamentales del Plan de Seguridad Social consistía en un esquema de aseguramiento social contra la interrupción y destrucción del poder de ganancia y por los gastos excesivos con motivo del nacimiento, matrimonio o muerte, abarcando dicha seguridad sin limitación a todos los humanos.

Estas ideas fueron recogidas en las leyes inglesas sobre prestaciones económicas y familiares de seguridad social (1945); la del Servicio Nacional de Sanidad (1946); la Ley sobre Accidentes de Trabajo (1946); y la Ley sobre Asistencia Nacional (1948, que derogó las famosas "Leyes de Pobres").

De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, 4a. Edición, México 1986, pag. 39.

El sistema propuesto por Beveridge a diferencia del alemán, se basaba en importantes aportaciones por parte del Estado, pretendía otorgar prestaciones económicas uniformes independientemente del nivel salarial del asegurado, y finalmente buscaba universalizar sus beneficios a todos los ciudadanos.

III) ANTECEDENTES DEL SEGURO SOCIAL EN MEXICO

Delimitar la implementación de la Seguridad Social en México implica ubicarla correctamente en las condiciones políticas, sociales y económicas que definen sus etapas trascendentales. En realidad, se debe señalar como punto de arranque de la Seguridad Social en México a la Constitución de 1917, ya que previo a ella, solamente encontramos algunas leyes estatales las cuales fueron vanguardistas en los derechos del trabajador y de la Seguridad Social Mexicana.

III.1. EPOCA COLONIAL.

Sin duda los monarcas coloniales se preocuparon por la situación de los indios desde el inicio de la colonización aunque sus preocupaciones se hayan quedado en buenos deseos en la mayoría de los casos, para lo que dictaron diversas disposiciones, de las cuales quedan constancia en las Leyes de Indias, Ordenanzas del Trabajo de los siglos XVI y XVII, y Reales Cédulas, frente a este gran número de disposiciones jurídicas generalmente inaplicadas, se establecieron otro tipo de disposiciones, en esta ocasión de tipo religioso. Estas instrucciones no fueron suficientes. De entre ellas se puede citar en el siglo XVI, "El Hospital de la Inmaculada Concepción y Jesús Nazareno", (fundado por Cortés); el del "Amor de Dios" (fundado por Fray Juan de Zumárraga para sifilíticos); el de "La Santisima", (para dementes), el "Hospital real para los Naturales", el de "San Lazaro", (para leprosos); el de" San Hipólito" (que era una orden hospitalaria que asistia a los indigentes en todas las formas posibles).

En el siglo XVII destacan el "Hospital del Espíritu Santo", el de "Bethlemitas"; el de "San Miguel de Belem"; y el de "El Divino Salvador". En el siglo XVIII el Hospital de Terceros" (para niños expósitos); el "Hospital de Pobres" (para ancianos y mendigos, en el siglo XIX dedicado a huérfanos, "El Real Monte de Piedad de Animas" (que bajo el auspicio de Pedro Romero de Terreros inició en 1775 sus operaciones de préstamo con garantía prendaria, originalmente sin intereses pero que por su precaria situación económica hizo que se empezaran a cobrar intereses moderados), y el "Hospital de San Andrés".

Por otra parte los hospitales "no fueron únicamente instituciones de beneficencia sino también centros de adoctrinamiento y lugares donde se congregaban a los indios dispersos, lo que facilitaba su utilización como mano de obra y hacía más eficaz la recolección de tribus..."4 Es decir, a través de la asistencia a la salud algunos sectores del Clero podían obtener retribuciones político-ideológicas y económicas.

Durante esta época existieron dentro de los pueblos indios las llamadas "Cajas de Comunidad" las cuales se asemejaron en la forma de operar de los seguros y que constituían un fondo de ahorro utilizado para atender a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a

⁴⁾ Venegas Ramírez, Carmen. <u>Régimen Hospitalario para indios de la Nueva España</u>. SEP-INAH, México 1973, p.53.

la enseñanza, a la atención médica gratuita, a la protección de ancianos, desvalidos, y al fomento agrícola con la concesión de créditos.

III.2.ETAPA INDEPENDIENTE

En esta época es importante señalar un documento tan importante en nuestra vida nacional como fueron: "Los Sentimientos de la Nación", propuestos por Don José María Morelos y Pavón, ideario que se vio refrendando en la Constitución de Apatzingán de 1814, estableciendo en su artículo 25 el derecho popular a una Seguridad garantizada por los gobernantes.

Durante el porfiriato, el país se encontraba en pésimas condiciones de trabajo, incrementándose los movimientos de inconformidad de obreros y campesinos, quiénes buscando una mejor forma de vida se unieron para crear organizaciones como el Circulo de Obreros libres en 1906 y la Liga de Ferrocarrileros en 1908, quiénes inician la lucha por mejoras laborales y de protección social.

En Julio de 1906, Enrique y Ricardo Flores Magón en su programa político proponen modificar la Constitución con el fin de garantizarle al obrero un salario mínimo, una jornada de trabajo, la prohibición del empleo de niños menores de 14 años, la obligación de los patrones de mantener las mejores condiciones de higiene en las fábricas, de instalar en cada Estado una institución que prestará seguridad y el pago de indemnizaciones por los accidentes de trabajo, etc. Sin embargo las propuestas de los Hermanos Flores Magón van más allá de su espíritu revolucionario, su objetivo es "esencialmente humano, en cuanto persique alcanzar para el hombre y para la sociedad cada vez un más alto bienestar con salud, alimentos, vestido, habitación y educación. Dentro de un amplio de libertad, concepto más sin monopolios, opresiones, proclamando la solidaridad, para el bien común o la felicidad de todos"5

Por lo tanto el crecimiento industrial y el descontento que existia en la clase trabajadora sumándole la influencia de las nuevas doctrinas, fundamentalmente europeas, produjeron la promulgación de una serie de leyes estatales, las cuales regulaban y protegían la situación de los obreros:

⁵⁾ García Cruz, Miguel. Evolución Mexicana del Ideario de la Seguridad Social. Ed. UNAM, México 1962, p.87.

- A) LEY SOBRE SERVICIOS SANITARIOS, expedida el 14 de Julio de 1900 en Morelos, estableciendo normas acerca de la higiene en el interior de las fábricas y sobre establecimientos peligrosos, insalubres e incómodos.
- B) LEY SOBRE ACCIDENTES DE TRABAJO, del Estado de México publicada el 7 de Mayo de 1904 en cuya exposición de motivos señala que se copió la legislación Belga y se estableció la obligación patronal, en caso de accidente de trabajo, del pago de gastos originados por la inhumación en enfermedad y su caso; indemnización a los familiares del trabajador fallecido de quince días del salario que devenga al momento de la muerte: establecia también subsidios durante enfermedad del trabajador, pero lo más importante de esta Ley, es que cambió radicalmente el concepto de riesgo al señalar en su artículo 30. lo siguiente:
 - ...Se presume que el accidente sobrevino con motivo del trabajo a que el obrero se consagraba, mientras no se pruebe lo contrario.
- C) LEY SOBRE ACCIDENTES DE TRABAJO , de Nuevo León de 1906.

- D) CODIGO SANITARIO, de el Estado de Yucatán de 1910, que se refirió a la salubridad de fábricas y talleres y reguló los establecimientos peligrosos, incómodos e insalubres.
- E) REGLAMENTO DE POLITICA MINERA Y DE SEGURIDAD EN LOS TRABAJOS DE LAS MINAS, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de Octubre de 1912 por orden de Francisco I. Madero.
- F) DECRETO DE CANDIDO AGUILAR, del 29 de Octubre de 1914, que se refiere a distintas cuestiones, señalando en su artículo séptimo:

Los patrones prestarán por su cuenta asistencia médica los obreros enfermos v proporcionarán alimentos, salvo el caso de que las enfermedades provengan de conducta viciosa de los mismos. Igualmente los patrones proveerán a la subsistencia y curación de los obreros que de trabajo havan sufrido accidentes desempeñen, los obreros o victimas de accidentes de trabajo, disfrutarán del jornal, salario a sueldo que tuvieren asignado, mientras dure el impedimento.

G) LEY DEL TRABAJO, del Estado de Yucatán del 15 de Diciembre de 1915 que tradicionalmente se señala como el primer antecedente directo del Seguro Social pues su capítulo XI se dedicó a una "Sociedad Mutualista" y cuyo artículo 135 establecia lo siguiente:

El Estado organizará una Sociedad Mutualista en beneficio de todos los trabajadores y en virtud de la cual todo obrero depositando unos cuantos centavos de su salario podrán ponerse a cubierto para la vejez y en caso de muerte sus deudos no quedarán en la miseria.

Hubo algunas otras leyes como la Ley del Trabajo de Aguascalientes del 8 de Febrero de 1916. La Ley sobre Accidentes de Trabajo de Zacatecas del 24 de Julio de 1916. La Ley del Trabajo de Coahuila del 27 de Octubre de 1916, que sólo reprodujeron, con pequeñas variantes, lo señalado por las anteriores citas.

A estos antecedentes legislativos habría que añadirseles los importantes postulados políticos que precedieron a la Revolución Mexicana como son: el "Programa y Manifiesto Político del Partido Democrático", del lo. de Abril de 1909; el "Plan Político Social" de 1911; los "Programas del Partido *Antirreleccionista y

del Constitucional Progresista"; la iniciativa de "Ley del Trabajo" presentada ante la Cámara de Diputados el 17 de Septiembre de 1913; y finalmente, las adiciones al "Plan de Guadalupe" de Venustiano Carranza, que señalaban, cada una de acuerdo con sus propias tendencias políticas, la necesidad de reformas sociales.

III.3 .- LA CONSTITUCION DE 1917.

La promulgación de la Nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos significó la definición cuando menos desde el punto de vista teórico, de todo un plan de actividades para la vida del país. A partir del 5 de Febrero de 1917 puede decirse que se inició otra etapa en la existencia de México en la cual el país, a partir de los principios que establecia la Carta Magna pudo ponerlos en práctica.

En cuanto a la materia laboral en general, los Poderes Estatales quedaron autorizados para expedir sus propias leyes, y la Legislatura Federal, dictaria las disposiciones aplicables al Distrito Federal y al los Territorios Federales.

La gran preocupación del Presidente Alvaro Obregón fue crear un instrumento de seguridad social para los trabajadores, tal inquietud fue reflejada en la "Ley del Seguro Social Obrero ", pues al inagurar la sesión extraordinaria del Congreso el 7 de Febrero de 1921, había puesto interés en que el seguro obrero era una medida de protección a la clase trabajadora, cuya oportunidad y conveniencia nadie podría discutir, ya que si cualquier gobernante se quisiera oponer a un movimiento humanitario tan importante, no sólo fracasaría, sino que dejaría de cumplir con su deber.

El 9 de Diciembre de 1921, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la mencionada ley y en ella se estableció que era preciso federalizar la legislación del trabajo.

El fondo de reserva creado seria invertido en instituciones de crédito que tenderían a facilitar el desarrollo de la riqueza pública y principalmente en instituciones de crédito que dieran facilidades a la clase trabajadora para obtener pequeños créditos con un interés moderado; así como para la apertura de créditos con compañías que quisieran construir habitaciones en condiciones ventajosas para que, con facilidad pudieran ser adquiridas por los mismos trabajadores.

Además el Estado seria responsable de su manejo para cumplir con el fin que fueron creadas, es decir que fuese efectivo el cumplimiento de carácter social en beneficio de la los trabajadores.

Con el mismo fin, en las postrimerías del año de 1922 dos comisiones unidas, la del Trabajo y la de la Previsión Social de la Cámara de Diputados, elaboraron un Proyecto de Ley de Accidentes Industriales, en el que se pidió la expedición de pólizas para las compañías de seguros para garantizar la indemnización y la atención médica al acontecer un riesgo profesional. Se preveía así la creación de una Caja de Riesgos Profesionales que formaría parte de el Nacional Monte de Piedad.

Pero la inquietud del Presidente Alvaro Obregón no quedó sólo ahí sino que la llevo hasta elaborar un proyecto de Ley del Seguro Social, que dio a conocer el 9 de Diciembre de 1921.

En su proyecto se cubrian los riesgos mediante: indemnización por accidentes de trabajo, jubilación por vejez y seguros de vida. la forma de financiamiento sería mediante la aportación patronal del 10% sobre el volumen de los salarios que pagaban. Pero dicha idea tan

innovadora no tuvo exito, dada la falta de un sistema actuarial confiable.

El General Alvaro Obregón estaba convencido de que debía federalizarse la Legislación del Trabajo y en consecuencia establecer un verdadero Seguro Social para los trabajadores, sin embargo no vio cristalizados sus propósitos con el éxito esperado, pero había dejado ya una base para que se lograran.

En 1928 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo formó una Comisión encargada de redactar un Capítulo de Seguros Sociales que provisionalmente formaría parte del "Código Federal del Trabajo" (la legislación aún era estatal); y en Noviembre de 1928 la Secretaría de Gobernación sometió a la convención obreropatronal unas bases para establecer el Seguro Social que fueron totalmente rechazadas por el Sector Patronal, el cuál se negaba a participar en el costo del mismo.

Fue hasta el sexenio del Presidente Lázaro Cárdenas del Río, cuando se emite un proyecto de Ley de Seguridad Social, fundamentado en los antecedentes, pensamientos y proyectos elaborados con anterioridad. Sin embargo, este proyecto no fue aceptado por los legisladores, que lo consideraron incompleto.

Lázaro Cárdenas fue el encargado de poner práctica el primer plan sexenal y uno de los más decididos promotores de la creación del Seguro Social. Durante su primer año de gobierno se presentaron varias iniciativas de ley para lograr su implantación. En 1935 presentó un estudio referente а la formación organización de un seguro social que cubriría los riesgos del trabajo. Y así es como a partir de entonces va delinéandose la Ley del Seguro Social.

En 1936, a partir de las resoluciones tomadas en la Primera Conferencia de los Estados Americanos (miembros la Organización Internacional del Trabajo), General Lázaro Cárdenas solicita a las distintas dependencias la realización de un proyecto de Ley, de los proyectos presentados, fue aceptado el que elaboró la Secretaría de Gobernación y cuyo autor principal fue el Licenciado Ignacio García Téllez. Pero este proyecto no fue puesto en marcha, debido a la fuerte crisis por la que paso el país a causa de la expropiación petrolera; decisión inteligente y valerosa que podía ser tomada sólo por un hombre tan integro y de gran visión política como lo fue sin duda alguna el General Lázaro Cárdenas del Rio.

III.4. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1929 Y PROYECTOS DE LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Creemos que esta reforma tiene una especial importancia por lo que toca a la evolución de la figura del Seguro Social, es por ello que no obstante que en el capítulo anterior hemos hecho una breve mención de la esta evolución, ahora la consideramos como un subtema de este trabajo, y la presentamos en forma más específica.

El 26 de Julio de 1929 fue el día en que la Cámara de Senadores recibia del Ejecutivo Federal una iniciativa de reformas a los artículos 123 y 73 fracción X constitucionales, la cual abrió la puerta para el establecimiento del Seguro Social en México. Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Septiembre del mismo año, siendo Presidente de la República el Lic. Emilio Portes Gil.

La reforma a la fracción X del artículo 73 otorgo facultades al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional.

La redacción de la fracción XXIX del artículo 123 fue aceptada de la siguiente manera:

Se considera de útilidad 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 analógos.6

Llegamos así al 18 de agosto de 1931 en que se promulga la Ley Federal del Trabajo y que en su exposición de motivos y en lo relativo al Seguro Social decía que:

> No bastaba afirmar el principio del riesgo profesional y con sujeción al criterio que de él establecer tanto los casos de responsabilidad, como monto el de las indemnizaciones ...Es necesario dar OS trabajadores la garantía de que percibirán la reparación del daño en la proporción que les ha sido asignada.7

Esta Ley del Trabajo, reformada con posterioridad viene a operar en relación con la Ley del Seguro Social, mediante su título VI denominado de Los Riesgos

⁶⁾ Arce Cano, Gustavo. <u>De los Seguros Sociales a la Seguridad Social.</u> Editorial Portda México 1972 p.49. 7) Arce Cano, Gustavo. Ibidem p.p.49-50.

Profesionales, basado en las fracciones XIV y XV del artículo 123 constitucional, en lo relativo a la determinación del accidente, enumeración de enfermedades profesionales, valuación de las incapacidades, etc. Y era de observancia en los lugares que no cubría aún el Seguro Social tanto en el aspecto de Riesgos Profesionales, como en lo relativo a la protección de la maternidad.

A partir de esta fecha, se va gestando poco o poco esta idea de seguridad social, hasta que después de 10 años se llega a la elaboración de la Ley del Seguro Social. Siendo así que en la administración del General Abelardo L. Rodríguez, se encomienda en 1934 a la Oficina de Previsión Social del Departamento del Trabajo, la designación de una comisión encargada de elaborar una Ley del Seguro Social, la cual formula unas bases generales de contenido sistematizado, con determinación de los riesgos, de accidentes, y de enfermedades de trabajo, enfermedades en general, maternidad, vejez e invalidez; de gestión y cotización tripartita.

Poco tiempo después el Presidente Lázaro Cárdenas actúa decididamente para que en el desarrollo del primer Plan Sexenal de Gobierno 1934-1940, estén, contenidos los beneficios del Seguro Social, para lo que se realizan

detenidos estudios que permiten enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de una ley al respecto, la cual no llegó a discutirse debido a que serán los últimos años del mandato presidencial.

Pero a pesar de esto la idea sigue latente en el segundo Plan Sexenal 1940-1946, en donde se impone la obligación de que la realización de la Ley se lleve a cabo, y es así como desde que el General Manuel Avila Camacho, tomó posesión como Presidente de la República, manifestó se deseo de legislar en esta materia, expresando así en su mensaje a la Nación:

...y, por otra parte, todos debemos asumir, desde luego, el propósito -que yo desplegaré con todas mis fuerzas-, de un día próximo las leyes de Seguridad Social que protejan, a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular que por la pobreza de la Nación hemos tenido que vivir .8

⁸⁾ Briceño Ruiz, Alberto. <u>Derecho Mexicano de los Seguros Sociales</u>. Editorial Harla, México 1978. p.p.90-91.

Para ello, en 1941 fue creado el Departamento de Seguros Sociales dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, con las siguientes atribuciones:

Estudio de proyectos que se relacionen con el establecimiento de seguros sociales sobre la vida, la invalidez, cesación involuntaria del trabajo, enfermedades y accidentes, etc....

Este Departamento elaboró un anteproyecto de la Ley del Seguro Social en el que se consideraban enjuiciaban, los proyectos antes realizados que sirvieron de base a las labores de la Comisión Técnica Redactora de la Ley, que fue creada en junio del mismo año de 1941, la cual laboró entusiastamente durante un año recabando opiniones de técnicos internacionales y del país, así como de organizaciones patronales y obreras, y analizó y popularizó lo que era el Seguro Social en un interesante ciclo de conferencias en las que participaron los especialistas más destacados en Seguridad Social.

Y así fue como se presentó a la Conferencia Interamericana de Seguridad Social la iniciativa de lo que sería la Ley del Seguro Social en Chile en el año de 1942 en donde se concluyó que: La iniciativa Mexicana de Ley del Seguro Social obligatorio merece su aprobación y aliento, Código de Seguridad porque constituye un científicamente elaborado, todas con perspectivas de vialidad en su realización, al representar una firme garantía técnica para establecer en México el Seguro Social beneficio de las clases productoras y de la prosperidad de la Nación Mexicana.

Y es así como finalmente después de las luchas constantes y de la oposición de ideologías el Presidente de la República, General Manuel Avila Camacho, firmó la iniciativa de la Ley del Seguro Social, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943, representando esta una protección y garantía a los derechos de la clase trabajadora, para que estos se puedan convertir en productores eficientes al verse protegidos, no tan sólo como instrumentos de producción, sino como seres humanos.

La Ley en su exposición de motivos colocó, con toda lógica al salario como única fuente de la cual los trabajadores obtienen los recursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, y explica que: "El régimen representa un complemento del salario,

en la medida en la que otorga prestaciones que el obrero tendría que obtener de su único ingreso, por lo cual constituye un excelente vehículo para estabilizar el tipo de vida de la capa económicamente débil de la población, estabilización a la que debe aspirarse, tanto porque su logro vendría a satisfacer nobles aspiraciones de la convivencia humana, cuanto porque al elevar las condiciones de vida del sector mayoritario de la Nación automáticamente se operaría un crecimiento vigoroso de la economía general del país".

IV) APARICION Y EVOLUCION DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Después de una gran constancia para que surgiera la Ley del Seguro Social, durante la presidencia del General Avila Camacho, teniendo que afrontar oposiciones por parte de industriales y comerciantes, tuvo que verse reformada ésta Ley continuamente para cumplir lo mejor posible sus fines.

IV.1. LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1942.

Sin duda alguna es al General Manuel Avila Camacho a quien corresponde el mérito de lograr la implantación del Seguro Social en México. Decidido a llevar a culminar la obra conjunta de varios presidentes como hemos podido desentrañar de la exposición.

Hemos dicho ya que fue el 19 de enero de 1943 cuando nace a la vida jurídica mexicana esta Ley de gran trascendencia, no sólo jurídica sino social y económica, dando origen en 1944 al Instituto Mexicano del Seguro Social, instituciones ambas que vendrían a reformar la manera de pensar no solo de jueces y abogados, sino de empresarios, industriales, gobernantes, en fin de todo el pueblo mexicano, que veía por lo menos en esta Ley una justa respuesta a su peticiones que por años habían quedado en el olvido.

Esta Ley constaba de 142 artículos los cuales se encontraban divididos en varios capítulos, a saber:

- I. Disposiciones Generales;
- II. De los Salarios y de las Cuotas;

- III. Del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales;
- IV. Del Seguro de Enfermedades no Profesionales y Maternidad;
- V. De los Seguros de Invalidez, Vejez, Cesantía y Muerte;
 - VI. Del Seguro Facultativo y de los Adicionales;
- VII. De la Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social:

VIII. De la Inversión de la Reservas;

IX. De las Responsabilidades v Sanciones:

La Ley establecía el Seguro Social Obligatorio, el cual se financiaría con la aportación a un fondo común de cuotas integradas con aportaciones de los patrones, trabajadores y del gobierno; para la organización y la administración del Seguro Social creó un organismo descentralizado denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, cuyos órganos estarían constituidos por representantes de los tres sectores aportantes.

Esta ley estuvo en vigor hasta el 31 de marzo de 1973. A lo largo de sus treinta años de existencia fue modificada en nueve ocasiones, con el objeto de subsanar omisiones, o bien para adecuarla a la realidad social y económica del país.

IV.2. LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973

Como suele ocurrir con la legislación ante la dinámica social de un país y como era de esperarse, llego el momento en el que dicha ley ya no respondía a las necesidades de un México muy distinto como el que existia al momento de su nacimiento.

Fue por ello que el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, que previa aprobación del Constituyente Permanente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de Febrero de 1972, la cual establecia:

Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y, ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Con esta reforma el Presidente de la República, Lic.

Luis Echeverría Alvarez, envió a la Cámara de Diputados
una iniciativa que presentaba una completa
reestructuración a la Ley del Seguro Social.

Su principal objetivo, como lo señala claramente la exposición de motivos, fue la búsqueda de una Seguridad Social Integra, "en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo" y que llegue a abarcar a toda la población, inclusive a los grupos marginados, sumamente urgidos de protección frente a los riesgos vitales.

El 22 de Febrero de 1973 se aprobó por el Congreso de la Unión la Ley del Seguro Social que se publicó por Decreto del Ejecutivo en el Diario Oficial de la Federación del 13 de Marzo de 1973.

Así, esta Ley:

marca no solo la más reciente apertura en el proceso de extensión gradual del Seguro Social al campo. En realidad el nuevo ordenamiento representa una piedra angular en todo el proceso legislativo que se requiere a la Seguridad Social en México; y lo es, porque las normas que se encontraban dispersas en diferentes decretos, reglamentos, y demás disposiciones coercitivas, se ven ahora consagradas y unificadas en el texto mismo de su nueva Ley la cual es punto de referencia en la evolución y orientación del Instituto Mexicano del Seguro Social, porque sus disposiciones se encuentran técnicamente mejor ordenadas, así como las jerarquía y estructura de su articulado ".9

Esta Ley consta de 284 artículos y 18 transitorios, y esta dividida en siete títulos, a saber:

Título Primero, Disposiciones Generales;

Título Segundo Del Régimen Obligatorio del Seguro Social:

⁹⁾ Trueba Urbina, Alberto. <u>La Nueva Legislación de Seguridad Social en México</u>. Editado por UNAM, México D.F. b. 12-15.

____Titulo Tercero Del Régimen Voluntario del Seguro Social;

Título Cuarto De los Servicios Sociales;

Título Quinto Del Instituto Mexicano del Seguro Social;

Título Sexto De los Procedimientos y de la prescripción;

Título Séptimo De las Responsabilidades y Sanciones.

Como podemos observar, la Seguridad Social va cambiando de acuerdo a la realidad social, siendo esto trascendental para lograr sus objetivos, por lo tanto considero indispensable estudiar las necesidades de los trabajadores así como de su familia, para poder crear disposiciones adecuadas brindándoles las prestaciones necesarias para llegar ha alcanzar el bienestar.

CAPITULO II

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

I) GENERALIDADES DE LOS SEGUROS.

Dentro de este apartado debemos distinguir los dos grandes grupos de seguros que existen en nuestro derecho, es decir que atendiendo a la división entre derecho público y privado, que deviene desde el Derecho Romano, reconocemos como seguros privados a los regulados en diversas leyes de índole mercantil, a saber: Ley sobre el contrato de seguros, Ley general de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, Ley de navegación y comercio marítimo. Las cuales conceptúan al contrato de seguro de la siguiente manera:

Por virtud del contrato de seguro una empresa aseguradora se obliga, mediante el pago de una prima a resarcir un daño o pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.10

¹⁰⁾ Ley sobre el contrato de seguros. Artículo 1.

Respecto de los cuales se reconocen como elementos constitutivos:

- * La Empresa Aseguradora.
- * El pago de una prima.
- * La obligación del pago de la aseguradora, que puede ser de dos tipos:

Resarcir un daño , o

Pagar una suma de dinero.

* La verificación de la eventualidad prevista en el contrato.

En los cuales por supuesto también es importante que exista la "mutualidad", es decir que se de el acuerdo entre los asegurados, para que solo se le pague a aquel que sufrió el siniestro.

Pero dichos seguros son más bien objeto de estudio por el Derecho Mercantil, seguros que no forman parte de este estudio pero que es importante no ignorarlos.

¹¹⁾ Tena Suck, Rafael e Italo Morales, Hugo. <u>Derecho de la Seguridad Social</u>, ed. Pac, 2a, Edición, México 1990.

- I.1 DIPERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE LOS SEGUROS SOCIALES Y LOS PRIVADOS.
- Los Seguros Sociales se ubican dentro del Derecho social, mientras que los seguros privados pertenecen al Derecho Mercantil (derecho privado).
- 2) Las instituciones que manejan los Seguros Sociales no tienen por finalidad obtener ganancias. Por el contrario, las sociedades que administran los seguros privados persiquen fines lucrativos.
- 3) Los asegurados en el régimen de los Seguros Sociales deben ser mayoritariamente trabajadores, y en los seguros mercantiles pueden ser cualquier individuo que pague la prima, sin importar su condición social.
- 4) Las cuotas de los Seguros Sociales cubiertas prácticamente en forma tripartita, los seguros privados los pagan directamente los asegurados.
- 5) Los Seguros Sociales son un derecho de las personas, en los seguros privados se puede asegurar objetos, animales, etc.

- 6) Los seguros privados nacen de la contratación, mientras que los Seguros Sociales surgen por ley de naturaleza obligatoria.
- 7) En los seguros privados la falta de pago de las primas produce la pérdida del derecho del asegurado, lo cual no acontece en un régimen de Seguro Social en el que las cuotas se hacen efectivas obligatoriamente.
- 8) El seguro privado está administrado por instituciones creadas libremente, los Seguros Sociales están regidos por instituciones oficiales. 11

En los Seguros Públicos o Sociales no siempre se presentan los requisitos de los seguros privados, sino que sus características los hacen diferentes y especiales.

Este tipo de seguros los encontramos reglamentados en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, y en los Contratos Colectivos.Los cuales en estricto sentido no obedecen a esos dos grandes pilares en que se sustenta la industria y el comercio modernos como son el crédito y el seguro. Sin duda obedecen a las luchas obreras que se han dado a lo largo de nuestra historia.

II) CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Para establecer un concepto de Seguro Social, hay que precisar en que consiste la Seguridad Social, pues el primero depende de la segunda.

El seguro social en sí amplia el marco de la seguridad social, es decir, la seguridad social es el género y la seguridad social el instrumento.

La seguridad social surge de la inseguridad de los hombres, entendiendo por ésta: un riesgo real o ficticio, individual o colectivo, de diverso contenido, al que se enfrenta un individuo o una comunidad.

Por ello podemos señalar dos connotaciones del término: por una parte, permite eliminar la inseguridad proveniente de la adversidad y las contingencias a que estamos expuestos; este es su aspecto negativo. Por otra parte, con un criterio positivo, proporciona al ser humano los elementos necesarios para la subsistencia, conforme a sus fuerzas y aptitudes, sin más limitación que el respeto al recíproco derecho de los demás. 12

Es justamente la inseguridad, la que hace que el hombre la combata o cuando menos así lo pretenda.

¹²⁾ Briceño Ruiz, Alberto. Ibidem. p.p. 6 y 7.

Como ya lo hemos señalado anteriormente, la seguridad social es tan antigua como la humanidad, pero el seguro social se inicia en la segunda mitad del siglo XIX, a consecuencia de las luchas obreras por obtener mejores condiciones de trabajo, después de que la industrialización irrumpio en Europa.

La palabra seguro significa "libre y exento de todo peligro o daño". El seguro es una institución económica mediante la cual las adversidades personales o patrimoniales se transfieren del particular a un grupo. Esta transferencia tiene como contraprestación el pago de una cuota, llamado prima, a cambio de la cual el grupo emite un contrato de cobertura, conocido con el nombre de póliza.

Una vez enunciado lo anterior podemos sostener que el Seguro Social se propone proteger a ciertas personas, consideradas como integrantes de grupos económicos activos, frente a determinadas contingencias que pueden disminuir o extinguir su capacidad. Los grupos permitirán fijar cuotas, recursos para financiar prestaciones y organismos encargados de administrarlos. Las contingencias serán aquellas que por su importancia resulten atractivas para los asegurados y, por su incidencia, necesario prevenirlas.

El Seguro Social surge de la conveniencia de otorgar ciertas ventajas a los sujetos económicamente activos; su exito consiste en que, al verse afectados en su permanencia del ingreso, ven la posibilidad de mantener sus recursos.12

La Seguridad Social esta vinculada con la satisfacción de necesidades permanentes; la materia y el objeto del seguro social lo constituyen las necesidades contingentes, que son condición para satisfacer normalmente las permanentes.

La Seguridad Social se refiere a todos los seres humanos, en beneficio de toda la humanidad y todas las sociedades, cualesquiera que sea el lugar y el tiempo de su existencia. El Seguro Social asume la función particular, no general sino de un organismo especializado.

Las definiciones de los diversos autores, tanto de seguridad social, como de seguro social, son en muchos casos confusas y contradictorias, por lo cual analizaremos los siguientes conceptos para llegar a los más claros y concretos.

¹³⁾ Briceño Ruiz, Alberto. Op. cit. p.p. 13-18.

Miguel A. Cordini señala que: "la seguridad social es el conjunto de principios y normas que, en función de solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bioeconómica determinados por contingencias sociales" 13

Aunque esta definición señala una protección garantizada, es decir legalmente exigible, en los casos de necesidad bioeconómica y determinada por contingencias sociales, no contempla los servicios sociales, así como tampoco el instrumento por el cual va a llevar a cabo esta seguridad, es decir, esta definición separa el concepto de seguridad social del de seguro social.

Miguel García Cruz nos dice: "La seguridad social tiene por objeto tratar de prevenir y controlar los riesgos comunes de la vida y de cubrir las necesidades cuya satisfacción vital para el individuo es al mismo tiempo esencial a la estructura de la colectividad".14

Este concepto al igual que el anterior no señala el mecanismo por el cual se va a obtener la seguridad social, además, señala como objetivo de esta seguridad el

¹⁴⁾ García Cruz, Miguel. <u>La Seguridad Social</u> México 1951. p.p. 30 y 33.

prevenir y controlar los riesgos de la vida del hombre, no específica cuales son las necesidades del individuo y de todas las satisfacciones que le son vitales.

Por su parte Moisés Poblete Troncoso nos dice: "La Seguridad Social es la protección adecuada del elemento aue 10 pone al cubierto de los profesionales v sociales, vela por sus derechos inalienables que le permiten una mayor vida cultural, social y del hogar".15

Podríamos decir que cada vez dicho concepto va adquiriendo elementos importantes, pero este concepto no es completo por no contemplar las formas de protección para poner a cubierto de los riesgos profesionales y sociales al ser humano, de igual forma que la anterior, no nos dice cuales son esos derechos inalienables que permitiran lo que el autor llama una "mayor vida cultural, social y del hogar.

Francisco José Martone afirma que: "La Seguridad Social es un sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura; de amparo contra todos los infortunios y previsión. Es lucha contra la miseria y la

¹⁵⁾ Poblete Troncoso, Moisés, <u>El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Chile.</u>Ed. Jurídica, Santiago de Chile, 1949. p. 10.

desocupación. En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofisico, amparando a todos los riesgos fundamentales: pérdida del salario (paro forzoso, invalidez); procurando proteger la integridad físico-orgánica de los hombres, conservandola o recuperándola cuando se ha perdido; manteniendo en lo posible la capacidad de ganancia.16

Esta definición aunque extensa nos va enumerando las eventualidades, contra los cuales debe hacerse patente una eficaz seguridad social, es decir reune el autor en su definición al conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que deban proteger a los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera surgir y permite ver en los hombres los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural.

Tomando en cuenta lo que nuestro derecho establece, nosotros consideramos que la Seguridad Social "Tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". 17

¹⁶⁾ Martone, Francisco José <u>Seguro Social Obligatorio</u> Buenos Aires, 1951 p.17.

¹⁷⁾ Vease Articulo 2 de la Ley del Seguro Social.

Creemos que la Seguridad Social es un objetivo a alcanzar por el individuo y por la sociedad, un marco de actuación que puede ampliarse o restringirse conforme a las circunstancias que operen en cada tiempo y momento.

Sin embargo consideramos también que dicho objetivo a alcanzar no puede hacerse separadamente, es decir la seguridad social debe ser objeto de todo programa de gobierno, por ello el encargado de velar y hacer efectiva la seguridad social es sin duda alguna para nosotros el Estado, quien deberá hacerlo a través de sus órganos de gobierno la forma en . que acertadamente de Constituyente de Queretaro lo estableció en nuestra Carta Magna, y de iqual forma el constituyente permanente lo ha recogido en nuestra Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Dicha realización de la Seguridad Social estará a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por la ley y ordenamientos que para la materia se expidan.

Las instituciones que en nuestro país tratan de alcanzar dicho objetivo son:

El Instituto Mexicano del Seguro Social. (IMSS);

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado. (ISSSTE);

El Instituto del Fondo a la Vivienda para los Trabajadores. (INFONAVIT);

Instituto de Seguro Social de las Fuerzas Armadas. (ISSFAM).

La Dirección de Pensiones Militares.

Las Dependencias respectivas que tienen autonomía en estos servicios (clínicas para los trabajadores bancarios, petroleros, ferrocarrileros, etc.)

También las Direcciones que se encargan prestar servicios de seguridad social a los trabajadores que laboran en las oficinas gubernamentales locales de la mayor parte los estados de la República.

La Secretaría de Salud que otorga asistencia exclusivamente a los indigentes, pero no presta servicios de seguridad social.

Sin duda son varias las instituciones a través de las cuales se pretende alcanzar una verdadera seguridad social, pero también es cierto que mientras la población aumente dichas instituciones se volverán insuficientes para atender las demandas de todos los ciudadanos, no solo de los asegurados. Es un buen momento creemos, de replantearse el ideal de una efectiva y eficiente

seguridad social para todos, especialmente para los que más necesitan de ella

III) CONCEPTO DE SEGURO SOCIAL.

Analicemos ahora los conceptos que respecto al Seguro Social han emitido los estudiosos en la materia.

Al respecto Roberto Pérez Patón define al seguro social así: "El Seguro Social es la garantía más eficaz contra los adversos resultados económicos de los riesgos que disminuyen o extinguen la capacidad del hombre para el trabajo"18

A pesar de que la definición en comento logra conjugar diversos elementos importantes para el seguro social, nosotros consideramos que no se puede ver al seguro social como una garantía dado que este concepto es mucho más amplio como para restringirlo solo a la seguridad social.

A decir de Borrajo Da Cruz "El Seguro Social es todo seguro tanto voluntario como obligatorio, sometido a un

¹⁸⁾ Pérez Patón, Roberto. <u>Principios de Derecho Social y</u> Legislación del Trabajo. La Paz 1946, p.467.

régimen jurídico especial por imperativos de justicia social.19

Aunque no compartimos en todo el concepto de seguro social consideramos de relevante importancia que dicho autor haga el intento por clasificar al seguro social en voluntario y obligatorio.

Miguel García Cruz sostiene que: "El Seguro Social es un sistema adoptado universalmente como medio para disminuir las consecuencias económicas derivadas de los siniestros, y evitar en parte la pobreza o el desamparo general de la población 20

Cabe destacar de esta definición la importancia que pone en considerar al seguro social como un sistema no solo nacional sino de tipo internacional o universal como lo la propia definición lo establece

Para Gustavo Arce Cano "Es un instrumento jurídico de Derecho Obrero por el cual una institución pública queda obligada mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores, y el Estado, o sólo alguno de estos a entregar al asegurado o beneficiario que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o

¹⁹⁾ Borrajo Da Cruz. <u>Estudios Jurídicos de la Previsión Social</u>, Ed. Aguilar, Madrid 1963. p.5.
20) García Cruz, Miguel. Op.cit. p.p.38-39.

subsidio cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestro de carácter social".21

cuando acertada en mucho la definición por elementos importantes, como 10 son: los destacar patrones, los trabajadores, y el Estado, creemos que el considerar al seguro social solo un instrumento jurídico del Derecho Obrero, sería tanto como marcar una línea separatoria У dejar fuera a muchas personas afortunadamente se ven beneficiadas por dicho seguro, tal es el caso de los campesinos, artesanos, etc. por eso sostenemos nosotros que el seguro social, es más que nada un Derecho Social.

Por otro lado consideramos que el artículo 4 de la Ley del Seguro Social que establece: "El Seguro Social es un instrumento básico de la seguridad social, establecido como servicio público de carácter nacional en los términos de la Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos". Lo hace de manera acertada por considerarlo un servicio público, es decir como un conjunto de actividades que tiene por objetivo satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, a través de prestaciones concretas e individuales, a personas que lo solicitan.

²¹⁾ Tena Suck, Rafael e Italo Morales, Hugo. <u>Derecho de la Seguridad Social.</u> Ed. Pac México 1990. p.21.

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo que por sus dimensiones y por la cantidad de derechohabientes que atiende puede prestar un servicio público a un gran conglomerado de personas, inclusive a las personas que no se encuentren vinculadas a otras por una relación laboral. Por estas razones consideramos que el legislador encomendó al citado Instituto la prestación de servicios a los sujetos que se puedan incorporarse en forma voluntaria al régimen obligatorio.

IV) NATURALEZA JURIDICA.

La base constitucional de la existencia de las instituciones de seguridad social en México, esta en la fracción XXIX del artículo 123. Por otra parte la Ley del Seguro Social establece que la realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados.

La Ley del Seguro Social a iniciativa del Poder Ejecutivo Federal en uso de la facultad que le otorga la fracción I del artículo 71 constitucional consistente en el derecho de iniciar leyes o decretos, fue publicada por el mismo el 26 de Febrero de 1973, de aquí desprendemos que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un órgano creado por ley del Congreso de la Unión.

La fracción XXIX del artículo 123 constitucional dispone:

Es de utilidad pública la ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminada a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares;

Dicha fracción reconoce la necesidad de que los postulados de la seguridad social sean adoptados en nuestro orden jurídico para ser efectivizados, por lo que con la expedición de esta ley se da nacimiento a la primera institución de seguridad social.

El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social y la Ley lo establece como un servicio público de carácter nacional en los términos que la misma dispone.

La administración y organización del Seguro Social en México, estará a cargo de organismos descentralizados, tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social que siendo un organismo descentralizado cuneta con personalidad y patrimonio propios.

El patrimonio que la propia ley señala como perteneciente al Instituto Mexicano del Seguro Social está constituido según su artículo 242 por:

- I. Las cuotas de los patrones, trabajadores y demás sujetos que señala la ley, así como la contribución del Estado;
- II. Los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan sus bienes:
- III. Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan a su favor; y
- IV. Cualesquiera otros ingresos que la señalen las leyes y reglamentos.

Sin duda alguna esta última fracción deja abierta la posibilidad de que dicho patrimonio pueda verse incrementado si alguna ley o reglamento así lo contemplan; tal es el caso del artículo 380 de la Ley del Trabajo que dispone que en caso de disolución de

sindicatos, los activos de los mismos pueden pasar en última instancia al Instituto Mexicano del Seguro Social. Otros casos pueden ser los artículos 501 fracción V y el 160 fracción V que se refiere a otorgar al Instituto por exclusión la prima de antigüedad y la indemnización correspondiente, en caso de que fallezcan trabajadores sin beneficiarios.

El patrimonio de la persona moral llamada Instituto Mexicano del Seguro Social tiene una afectación, es decir que esta destinado exclusivamente a satisfacer las necesidades específicas del servicio público encomendado a dicho Instituto.

Esta Institución protege, según lo dispuesto por los artículos 12 y 13 de la Ley del Seguro Social, a través de su régimen obligatorio a:

- I. Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o naturaleza económica del patrón y aun cuando éste en virtud de alguna ley especial, este exento del pago de impuestos o derechos;
- Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas;
- III. Los ejidatarios, comuneros. colonos o pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad

local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito.

La primera fracción abarca a todos los trabajadores que están vinculados a un patrón, sea a través de un contrato de trabajo o de una relación que presuponga un servicio personal; ésta fracción en su parte final precisa que cuando se trate de instituciones de beneficencia u otras organizaciones públicas y privadas que gocen de franquicias fiscales, las mismas no se entienden a las cuotas patronales en el régimen del seguro social obligatorio.

De igual manera, son sujetos de aseguramiento todas aquellas personas que prestan sus servicios a través de sindicatos o de intermediarios.

Asimismo el Instituto se ha propuesto extender sus beneficios a trabajadores independientes urbanos como artesanos, pequeños comerciantes, profesionales libres y todos aquellos que les son similares, es decir a todas aquellas personas que de alguna u otra forma contribuyen con su trabajo y esfuerzo al progreso de la Nación.

Se han incorporado al servicio público que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social :

- I. Los trabajadores en industrias familiares y los independiente, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos, y demás trabajadores no asalariados;
- II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos;
- III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores;
- IV. Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente;
- V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores:
- VI. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio cuando no estén ya asegurados en los términos de la lev.
- El carácter obligatorio de la ley expedida por el Congreso de la Unión, que impone tanto el aseguramiento como el pago de las cuotas, es consecuencia de la necesidad de garantizar la estabilidad y permanencia del

sistema y ofrecer al mayor número de personas en forma regular, adecuada y continúa sus servicios públicos.

Dichas prestaciones, servicios y suministros, son de dos clases, en especie como son asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, protésis y ortopedia; y en dinero como la indemnización que suple o complementa el salario que el asegurado deja de ganar a consecuencia de la realización de alguno de los riegos previstos en la Ley.

Las funciones que el Instituto desarrolla son materialmente administrativas en cuanto a su naturaleza, pues aunque son funciones que el Poder Ejecutivo delega al Instituto no pierden su carácter de administrativas pero no son formalmente administrativas en virtud de que el órgano que las realiza no es el Poder Ejecutivo ni un órgano de la Administración Central, sino un organismo descentralizado por servicio.

La Ley del Seguro Social determina la autonomía técnica y orgánica del Instituto, al disponer que la administración estará a cargo de los siquientes órganos:

La Asamblea General;

El Consejo Técnico;

La Comisión de Vigilancia; y

El Director General.

El Poder Ejecutivo participa en la designación del Director General y de otros miembros del órgano principal, que es la Asamblea General, sin afectar su autonomía orgánica ya que no conserva el poder de mando ni el poder disciplinario, y dichos órganos no están sometidos al poder jerárquico del órgano administrativo máximo como en los órganos centrales. Esta participación del Ejecutivo obedece al principio también necesario, del control y vigilancia por parte del Estado.

El Instituto Mexicano del Seguro Social conserva su autonomía técnica, en virtud de que cuenta con personal capacitado, desligado de la administración central, para prestar el servicio público que le ha sido encomendado.

Por otro lado la Ley del Seguro Social señala el régimen jurídico especial a que esta sujeto el Instituto al disponer en su artículo 243 lo siguiente:

El Instituto Mexicano del Seguro Social, sus dependencias y servicios gozarán de exención de impuestos. La Federación, los Estados, el Departamento del Distrito Federal y los municipios no podrán gravar con impuestos su capital, ingresos, renta, contratos, actos jurídicos, títulos, documentos, operaciones o

libros de contabilidad. En el Instituto y demás entidades que dependan de él estarán sujetos únicamente al pago de los derechos de carácter municipal que causen sus inmuebles en razón de pavimento, atarjeas y limpias, así como por el agua potable de que dispongan, en las mismas condiciones en que deben pagar los demás causantes. Igualmente estarán sujetos a los derechos de carácter federal correspondiente a la prestación de servicios públicos.

Es decir el Instituto Mexicano del Seguro Social por los fines que realiza, se encuentra exento de los impuestos federales y municipales, sin embargo existen situaciones en las que no puede librarse de cubrir los tributos tal es el caso de lo dispuesto en el artículo 724 del Código Aduanero, que limita las franquicias de importación y exportación, de las cuales no goza el Instituto; así como en los casos en que el organismo adquiere servicios o bienes cuyos productores pueden retener el impuesto y trasladar el gravamen a dichos adquirentes.

Por otro lado la misma ley determina que el Instituto Mexicano del Seguro Social se considera de acredita solvencia y no se estará obligado por tanto a constituir depósito o fianzas legales, ni aun tratandose de juicio de Amparo.

Por otra parte no podemos terminar este breve pero profundo estudio sobre la naturaleza jurídica del Instituto Mexicano del Seguro Social sin resaltar una de las más importantes características del Instituto que es la de ser considerado un órgano fiscal autónomo.

Esto atiende a que en un principio el Instituto tenía que acudir a los Tribunales Civiles para reclamar en juicio el pago de las aportaciones con apoyo en un título ejecutivo. Esta situación provoco dificultades, porque el Instituto que era de creación reciente necesitaba el pago oportuno de lo que entonces se llamaban "aportes" para poder prestar los servicios de seguridad a la clase trabajadora.

Por tal motivo y con el fin de darle más ejecutividad y fuerza al Instituto se reformo el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, por decreto del 4 de Noviembre de 1944 publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de ese mes y año, dando el carácter fiscal a las aportaciones para el Seguro Social, convirtiendose así en un organismo fiscal autónomo. 22

²²⁾ Góngora Pimentel, Genaro David. <u>Introducción al Estudio del Juicio de Amparo</u>. Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa. Ed. Porrúa, 3a. Edición México 1990, p.9.

Y fue la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que a través de su jurisprudencia estableció:

...LA CARACTERISTICA ESENCIAL DE UN ORGANISMO, PARA QUE SEA TENIDO POR AUTORIDAD, ES QUE DESEMPEÑE LA FUNCION DE IMPERIO, QUE ORDENE Y SE HAGA OBEDECER; y, a ese respecto, el Instituto Mexicano del Seguro Socia, está probado que desempeña esa función, según lo demuestran entre otros, los artículos 70., 90., 10, 28, 29, 31, 32, 46, 48, 122, 142, de la Ley del Seguro Social, 30., 40., 50., 80., 11, 16, 17, del Reglamento de Inscripción Dirección General y Consejo Técnico, 10., 40. 26 y 27 del Reglamento sobre Pago de Cuotas y Contribuciones del Seguro Social. Estas disposiciones legales contienen mandatos, imponen sanciones por desobediencia a mandado, establecen derechos, ordenan privaciones derechos, cuando el afectado ha incurrido en ciertas moras, pues dicen: los patrones deberán hacer esto, los asegurados harán esto otro, el patrón esta obligado, etc.

EN CONSECUENCIA, SI EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL TIENE LA FACULTAD DE DAR ORDENES Y HACERSE OBEDECER, ES INCONCUSO QUE ES AUTORIDAD, y por tanto, sus actos son materia de amparo, de conformidad con los artículos 103, fracción I, constitucional y 10., fracción

I, de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal. 23

Pues bien, esta que ha sido una controvertida reforma que sigue hasta nuestros días vigente, y la Segunda Sala de la Corte tiene la siguiente jurisprudencia:

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO MEXICANO DEL, ES AUTORIDAD. A partir de la reforma del artículo 135 de la Ley del Seguro Social que establece la facultad del Instituto del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para tener los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, por tanto, tiene el carácter de autoridad, para los efectos del amparo que contra él interpongan.24

Luego entonces, todo esto nos lleva a concluir que cuando un organismo descentralizado actúe como organismo fiscal autónomo, será autoridad para los efectos del amparo. Pero solamente en esos caso, no en sus demás

²³⁾ Rivera Torres, Agustín. tomo XCI,p.1928. Quinta época del Semanario Judicial de la Federación. Aprobado por mayoría de tres votos contra dos, el 6 de marzo de 1947. 24) Jurisprudencia número 219, publicada en el apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1975. Tercera parte. Segunda Sala,p.492.

actuaciones, por las que no podrán los gobernados promover el juicio de garantías, porque no serán actos impugnables en amparo, pues deben considerarse actos de particulares; es decir como los que realiza cualquier organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

V ORGANIZACION DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Creemos importante analizar en este apartado la organización del Instituto Mexicano del Seguro Social, para poder conocerle en su parte orgánica, a efecto de dar una visión más completa de sus órganos y funciones.

V.1 GENERALIDADES

En la Administración Pública se han venido ampliando las facultades, hasta comprender facultades ajenas a las normas originales de la división de actividades encomendadas a los órganos de gobierno. El fundamento es sin duda el artículo 89 de nuestra Carta magna de tal manera que lo no comprendido en las veinte fracciones de

dicho precepto entendemos se encuentran prohibidas para el titular del Poder Ejecutivo, así la fracción XX expresa que tendrá las demás facultades que expresamente confiere la propia Constitución. Esta es una limitante para oponerse legalmente a las determinaciones excedentes de estas facultades. Por ello pensamos que una ley secundaria no puede conceder facultades al Presidente de la República. Otra limitante se encuentra en el tiempo de ejercicio, no mayor a los años de duración de su mandato.

En relación con los otros dos Poderes de la Unión el Ejecutivo es, sin duda, el poder preeminente. Influye de manera más extensa, profunda y decisiva sobre el rumbo y destino de la colectividad nacional que los otros. Esa preeminencia no tiene reconocimiento constitucional alguno, pero la práctica política y administrativa se la otorgan .24

Si bien es cierto que la costumbre a otorgado una preeminencia al Poder Ejecutivo, y que incluso el artículo 80 le da el calificativo de "Supremo Poder Ejecutivo de la Unión", también lo es que éste es limitado. Las limitaciones las encontramos en la propia Constitución; el artículo 89 precisa las principales

facultades y obligaciones; en otros preceptos de la Ley Fundamental se le permite presentar iniciativas de Ley (art.71); aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación. previa (art.131); autorización del Congreso establecer procedimientos de consulta popular y participación en el sistema nacional de planeación democrática (art.26); integrar reservas nacionales y suprimirlas, así como formular las declaratorias correspondientes (art.27); y las que determina el art.28, además de otras facultades, todas comprendidas en los preceptos constitucionales.

Debe tomarse en cuenta la limitante del artículo 89 constitucional que no deja posibilidad de interpretación diversa ni presenta oscuridad en e planteamiento: tanto las facultades como las obligaciones deben estar contenidas expresamente en la Constitución; que opera con dos sistemas:

A) Delegación de facultades expresamente y directas, sin condicionarlas a la expedición de una ley o aprobación del Congreso: expedir reglamentos para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley; nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, al Procurador General de

Justicia del Distrito Federal. Para este tipo de actos no esta obligado a sujetarse a ciertos requisitos o condiciones. Son actos de responsabilidad directa por sí y ante sí.

B) Delegación de facultades condicionadas:

-Por un acto del Congreso, como la aprobación de nombramiento de ministros de la Suprema Corte de Justicia y de magistrados; los convenios y tratados internacionales; y los supuestos del artículo 29 para suspensión de garantías.

-Por la expedición de una Ley o decreto, que deba efectuar el Congreso en aquellos supuestos expresamente señalados en la propia Constitución, con el objeto de conferirle determinadas facultades 0 imponerle obligaciones. Como por ejemplo: la Ley que expide el Congreso de la Unión relacionada con la estratégicas del artículo 28, a cargo del Gobierno Federal, las leyes que expide el Congreso para establecer la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en materia de asentamientos humanos. (art.73 XXIX-C).

Conferir facultades al Ejecutivo Federal que no estén previamente contempladas en la Constitución. Por ejemplo: el artículo 256 de la Ley del Seguro Social,

faculta al Presidente de la República para nombrar al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Socia; para ser válida esta facultad debe estar contenida en la Constitución. En el caso, no esta contemplada en el artículo 89 constitucional, ni en el 73 o el 123 constitucionales. El nombramiento efectuado carece de apoyo constitucional y los actos realizados son de discutible validez jurídica.

La Constitución, con base en las facultades del Presidente de la República, permite derivar dos formas de organización del Poder Ejecutivo Federal. administración centralizada y la paraestatal. El artículo 90 de la Ley Suprema condiciona la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación a la Ley Orgánica que expide el Congreso. Esto supone que los negocios (derechos y obligaciones) se encuandran en la Constitución, por lo tanto la Ley Orgánica se encargara de señalar competencias para una adecuada distribución y mejor cumplimiento, sin poder crear o adicionar otras Constitución, ni modificar las distintas la establecidas. La idea central de la administración pública reside en el fiel cumplimiento a lo estatuído por la norma suprema; la creación de dependencias su manejo interno. la determinación de competencias, distribución de los asuntos compete a la Ley Orgánica. Se parte de un catálogo y una enumeración para adecuarlas conforme lo disponga el Congreso General; carecería de fundamento la Ley secundaria que confiriera facultades ajenas a la Constitución.

En cumplimiento del artículo 90 constitucional, el artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que esa Ley "establece las bases de organización de la administración pública rederal, centralizada y paraestatal". El propio precepto determina que "la Presidencia de la República, las Secretarías de los Departamentos Administrativos la Procuraduría General de la República integran 1a administración pública centralizada".

El Sector Paraestatal se compone de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".2526

²⁵⁾ Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México, 1 Base y estructuras, Libros de texto, INAP-CONACYT, México. 1984, p.p. 214. 26) Briceño Ruiz, Alberto, Derecho Mexicano de los Senguros Sociales, Ed. Harla, México, 1989, p.p. 238-239

V.2 ATRIBUCIONES DEL IMSTITUTO.

Pensamos, por lo antes expuesto que las facultades concedidas al Instituto Mexicano del Seguro Social deben restringirse a lo preceptuado en la Constitución que a la letra, el artículo 123, Apartado A, fracción XXIX establece:

La ley comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Creemos conveniente, antes de continuar este análisis, hacer una importante distinción entre facultades y funciones, las primeras, entendemos se encuentran contenidas en la Constitución, y las segundas contenidas en la Ley secundaria para procurar el cumplimiento y la mejor eficacia de los principios constitucionales. Sin embargo la ley suele confundir sendos términos.

La Ley del Seguro Social establece:

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

I.- Administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los servicios de beneficio colectivo que señala la ley;

Sin duda la Ley se refiere a las ramas establecidas, a saber: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte y quarderías.

II.- Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;

Es decir la administración también permite cobrar cuotas por cada una, darle destino y atender prestaciones, así se tendrá lo necesario para tener todos los elementos necesarios para determinar se crecimiento.

- III.- Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
- IV. Realizar toda clase de actos jurídicos para cumplir con sus finalidades.
- V. Adquirir bienes muebles e inmuebles para los fines que le sean propios;

VI.- Establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares.

Consideramos que estas cuatro fracciones van concatenadas, se faculta al Instituto a invertir sus fondos; también a adquirir bines muebles e inmuebles para los fines que le sean propios tales como establecer clínicas, hospitales, en fin la Ley hace una lista de todas ellas, en general y para sintetizar se le autoriza a realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para lograr sus fines. Todo ello conlleva a las siguientes fracciones:

VII .- Establecer y organizar sus dependencias;

VIII. - Expedir sus reglamentos internos;

La capacidad económica y los bienes adquiridos le permiten establecer y organizar sus dependencias, para lo que debe de expedir sus reglametos internos, facultad, que creemos, reafirma su autonomía.

IX.- Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;

Esta fracción la consideramos más que una atribución una obligación.

X.- Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, aún sin previa gestión de los interesados, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiese incurrido;

XI.- Dar ade baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición del presupuesto de hecho que dio origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso de la baja respectivo;

Como cumplimiento de us obligaciones se faculta al Instituto a registrar a los patrones y otros sujetos obligados, así como inscribir a los trabajadores asalariados e independientes y precisar su base de cotización, aún sin previa gestión de los interesados sin que ello los libere de otras obligaciones.

De igual forma se faculta a dar de baja del régimen a los sujetos asegurados, verificada la desaparición de

la causa que dio origen a su aseguramiento, aún cuando el patrón o sujeto obligado hubiese omitido presentar el aviso de la baja.

XII.- Recaudar las cuotas, capitales constitutivos, sus accesorios y percibir los demás recursos del Instituto.

Para el cumplimiento de sus obligaciones y en su carácter autónomo, esta autorizado para recaudar cuotas y sus accesorios.

XIII.- Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

Tanto las inscripciones como las bajas permiten establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

XIV.- Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como para fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con las presente Ley y demás disposiciones especiales;

XV.- Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley y demás disposiciones relativas, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o los que de acuerdo con su experiencia considere como probables;

XVI.- Ratificar, rectificar y cambiar las clasificaciones y el grado de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;

En el renglón de los riesgos de trabajo podrá cambiar el grado de riesgo de las empresas, para efectos de la cobertura de cuotas.

XVII.- Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;

XVIII.- Ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley del Seguro Social y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y emitir los dictamenes respectivos.

Como órgano autosuficiente en lo económico puede ordenar y practicar inspecciones domiciliarias con el

personal que designe y pedir la exhibición de libros y documentos con el objeto de comprobar si se cumple con las obligaciones de seguridad social.

XX.- Establecer coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal, y Municipal para el cumplimiento de sus objetivos; y la autonomía se acentúa al permitirsele establecer coordinación con dependencias y entidades de esta naturaleza, para el cumplimiento de sus obligaciones.

XXI.- Las demás que le otorque esta Ley, sus reglamentos y cualquier otra disposición aplicable.

Al respecto de esta fracción podemos decir que un reglamento no puede conferir facultades ni generar atribuciones, por lo que sólo tendrán validez las contenidas en otro ordenamiento legal de igual jerarquía.

Este artículo señala las actividades genéricas que tiene encomendadas el Instituto Mexicano del Seguro Social. Posiblemente en un futuro no lejano este organismo se encargue de dar servicios de seguridad social a todos los habitantes; para ello se requerirá el auxilio de los sujetos económicamente pudientes que a través de cargas fiscales soporten los gastos de los servicios que se otorgan a los indigentes. Para esta

fecha el Instituto deberá ampliar la esfera de sus atribuciones y prerrogativas, que hasta este momento realizan las Secretarías de Salud y de Trabajo y Previsión Social, lo que se traducirá en un ahorro de energía y de recursos humanos y materiales para el bien común.

V.3 ORGANOS DE GOBIERNO

Los órganos superiores del Instituto Mexicano del Seguro Social son:

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

Los tres primero órganos mencionados en este artículo se encuentran integrados en forma tripartita, esto es, por representantes patronales, obreros y del Ejecutivo Federal.

V.3.1 ASAMBLEA GENERAL.

La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, integrada por treinta miembros que se designaran en la forma siguiente:

- I. Diez por el Ejecutivo Federal;
- II. Diez por las organizaciones patronales;
- III. Diez por las organizaciones de trabajadores.

Dichos miembros durarán en su encargo seis años, pudiendo ser reelectos.(art. 247).

El 12 de febrero de 1945 se publicó el Reglamento de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social y, con anterioridad el 29 de diciembre de 1944, se establecieron las bases para la designación de los miembros obreros y patronales de esta Asamblea General. En estos ordenamientos se señala que la Confederación de Obreros y Campesinos de México, la Confederación Obrera Mexicana y la Confederación Proletaria Nacional tienen derecho a designar un miembro cada una. Por su parte la Confederación de Cámaras Industriales designará seis miembros y la Confederación de Cámaras de Comercio, cuatro. Como puede observarse, estos ordenamientos son de gran obsolescencia, porque han integrado a la Asamblea General del Instituto representantes de otras

agrupaciones, a través de concesiones o acuerdos internos entre ellos.

El 8 de agosto de 1974 se publicó en el Diario Oficial de la federación, el Reglamento de la Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social y las bases para la designación de los miembros del órgano supremo del Instituto.

Estos últimos establecen que tiene que integrarse esta Asamblea por representantes del Ejecutivo Federal y de organismos de trabajadores y patrones correspondiendo a estos últimos diez miembros por cada sector, que se distribuyen en la siquiente forma:

CTM, siete miembros, CROC, dos miembros, CROM, un miembro. Confederación de Cámaras Industriales, seis miembros y Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, cuatro miembros.

No obstante que estas disposiciones se publicaron después de que entró en vigor la Ley del Seguro Social, no incluyó bases para la designación de ningún representante de trabajadores campesinos, los cuales cada día se incorporan en mayor volumen al Instituto.

Es necesario que se permita el acceso a esta máxima representación a los cooperativados, a los campesinos, y

a los no asalariados, que pueden sumar el mayor número en la afiliación.

La Asamblea General discutirá anualmente para su aprobación o modificación, en su caso, el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

Cada tres años, la propia Asamblea conocerá, para su aprobación o modificación, el balance actuarial que presente cada trienio el Consejo Técnico.

De acuerdo con el artículo 249 la Asamblea General será presidida por el Director General y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente en cuantas ocasiones sea necesario, de acuerdo con lo que disponga el reglamento relativo.

V.3.2 CONSEJO TECNICO.

El Consejo Técnico será el representante legal y el administrativo del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos, a los representantes patronales en la Asamblea General, y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal.

El Secretario de Salubridad y Asistencia y el Director General serán siempre consejeros del Estado, presidiendo éste último el Consejo Técnico.

Cuando deba renovarse el Consejo Técnico, los sectores representativos del Estado, de los patrones y de los trabajadores propondrán miembros propietarios y suplentes para los cargos de Consejero. La designación será hecha por la Asamblea General en los términos que fije el reglamento respectivo. Los consejeros así electos durarán en su cargo seis años, pudiendo ser reelectos.

La designación será revocable, siempre que la pidan los miembros del sector que hubiese propuesto al Consejero de que se trate o por causas justificadas para ello. En todo caso, el acuerdo definitivo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá lo conducente en los términos del reglamento, mediante procedimientos en que se oiga en defensa al Consejero cuya remoción se solicite.(art.252).

El Consejo Técnico es el órgano de administración permanente del Instituto y sus miembros son electos a través de Asamblea General, aunque los mismos no pueden formar parte de dicha asamblea. El reglamento del 14 de 1943 sobre inscripción de Patrones Trabajadores, funcionamiento de la Dirección General del Instituto y funciones del Consejo Técnico, lo único que establece sobre dicho consejo es que sesionará una vez a lo menos. Por el retraso de este la semana por Reglamento, se requiere ineludiblemente otro que regule en forma adecuada las funciones del órgano comentado.

El artículo 253 de la Ley del Seguro Social establece cuales serán las atribuciones del Consejo Técnico, a saber:

- I. Decidir sobre las inversiones de los fondos del Instituto con sujeción a lo previsto en esta Ley y sus reglamentos;
- II. Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determine esta Ley y el reglamento;

- III. Establecer y suprimir Delegaciones, Subdelegaciones y Oficinas para Cobros del Instituto, señalando su circunscripción territorial;
- IV. Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria;
- V. Discutir y, en su caso, aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como el programa de actividades que elabore la Dirección General;
- VI. Expedir los reglamentos que menciona la fracción VII del artículo 240 de esta Ley;
- VII. Conceder, rechazar y modificar pensiones pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;
- VIII. Nombrar y remover al Secretario General, a los subdirectores, jefes de Servicio y delegados, en los términos de la fracción VII del artículo 257 de esta Ley;
- IX. Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de esta Ley, y autorizar la iniciación de servicios;
- X. Proponer al Ejecutivo Federal las modalidades al régimen obligatorio a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;
- X bis. Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;

 XI. Autorizar la celebración de conveníos relativos al pago de cuotas;

XII Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo estudio socio económico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta Ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo;

XIII. Autorizar, en la forma y términos que establezca el reglamento relativo a los consejeros consultivos delegacionales para ventilar y en su caso resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 274;

XIV. Las demás que señalen esta Ley y sus reglamentos.

A continuación realizaremos unos breves comentarios sobre las fracciones de este artículo que consideramos de especial relevancia.

La fracción VI adecua a la modificaciones del artículo 240 y se incluye una fracción X bis para dejar claramente establecido que el Consejo Técnico tiene facultades para establecer los procedimientos para la

inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones.

En esta disposición se complementa la fracción III, para otorgar facultades no solamente para crear Delegaciones, sino también Subdelegaciones y Oficinas de Cobro.

Existia un centralismo absoluto en la mayor parte de las decisiones que debería tomar el Instituto. Las mismas necesitaban aprobación o autorización del Técnico: esto provoca interminables órdenes del día, que daban por resultado acuerdos sin deliberación correcta. En últimas fechas se vio la necesidad de modificar el sistema para delegar funciones de segundo orden, por ejemplo. otorgamiento de pensiones, distribución actividades de una dependencia y otra, etc. Con base en la fracción VI que contenía el artículo 117 de anterior Ley, el Consejo Técnico se atribuyó facultades de legislador y publicó el instructivo de operación para el aseguramiento de los trabajadores de la industria de la construcción al cual el Tribunal Fiscal de Federación sólo concedió efectos de circula interna, pero no de reglamento. Es necesario que el Consejo Técnico no cometa errores de esta naturaleza porque se provocan situaciones de ilegalidad que perjudican al Instituto.

La fracción XIII de este númeral, que establece la facultad para delegar los Consejos Consultivos Delegacionales la tramitación de recursos inconformidad. no estaba señalada en el provecto original, sino que fue una adición de la Camará de Diputados que viene a modificar la estructura jurídica de esos Consejos en virtud de que antes sólo tenían carácter de asesores al delegado regional, pero no formaban parte del Instituto; por la reforma se les convirtió en órganos del Instituto con facultades de decisión. Se necesita coordinar en forma muy estricta esta facultad, a fin de no provocar situaciones de conflicto y contradicción entre las opiniones de una delegación respecto de otra.

Conforme al nuevo Reglamento de Inconformidades se permite a estos Consejeros Consultivos resuelvan recursos, haciendo efectiva la descentralización señalada en la Ley.

V.3.3 COMISION DE VIGILANCIA.

La Asamblea General designará a la Comisión de Vigilancia la cual estará compuesta de seis miembros, dos de cada sector representado an la Asamblea durarán en su cargo seis años y podrán ser reelectos. Por cada propietario se elegirá un suplente. El Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación gubernamental. La elección podrá recaer en personas ajenas al sector que las propongan. La designación será revocable, a petición de los miembros del sector que las propuso o cuando medien causas justificadas; el acuerdo corresponde a la Asamblea General, la que resolverá en los términos del Reglamento mediante procedimiento en que oiga en defensa al miembro cuya remoción se solicita. En este caso como en el anterior del Consejo Técnico no se señalan cuales son las causas justificadas, lo que deja a criterio de la la Asamblea General o de quiénes la influyen.

Las atribuciones de esta Comisión se encuentran en el artículo 255:

- Vigilar las inversiones que se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;
- II. Practicar la auditoría de los balances contables y comprobar loa avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;

- III. Sugerir a la Asamblea y al Consejo Técnico, en su caso, las medidas que juzque convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social;
- IV. Presentar anta la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto estos le serán dados a conocer con la debida oportunidad; y
- V. En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a asamblea extraordinaria.

V.3.4. DIRECCION GENERAL.

El Director General será nombrado por el Presidente de la República, debiendo ser mexicano por nacimiento.(art.256).

Si bien los organismos descentralizados gozan de autonomía en su patrimonio y en sus normas técnicas y administrativas, el legislador ha querido que el Ejecutivo Federal se reserva la facultad de nombramiento en la persona titular del Instituto; ello se debe a la necesaria conformación política de todos los organismos en la coordinación general del país, que debe llevar a cabo el Presidente de la República.

Las atribuciones del Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
 - II. Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;
- III. Representar al Instituto Mexicano del Seguro Social ante todo clase de autoridades, organismos y personas, con la suma de facultades generales y especiales que requiera la ley; inclusive para sustituir o delegar dicha representación;
- IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;
- V. Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y egresos.
 - VI. Presentar cada tres años al Consejo Técnico el balance actuarial;
 - VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los funcionarios mencionados en la fracción VIII del artículo 253;

VIII. Nombrar y remover a los demás funcionarios y trabajadores; y

IX. Las demás que señalan las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

El 15 de febrero de 1945 se público el Reglamento de Organización Interna del Instituto Mexicano del Seguro Social; pero el mismo contiene una estructura caduca del Instituto; muchas dependencias del mismo se han creado al amparo de acuerdos del Consejo Técnico o de funcionarios superiores, que provocan conflictos jurídicos si realizan actos de autoridad.

Las autoridades superiores del Instituto, aparte del Director General, la Subdirección General Jurídica; de estas dependencias se desprenden un sin número de órganos inferiores que conforman el cuadro administrativo del Instituto Mexicano del Seguro Social. Goza de relativa independencia el Centro Interamericano del Seguro Social.

Salió publicado el 14 de julio de 1981 el Reglamento de Organización de las Delegaciones Regionales y Estatales del Instituto mexicano del Seguro Social, que fue aprobado por el Consejo Técnico en acuerdo con el número 235 443 de 6 de enero de 1969; en el mismo se clasifican las delegaciones en letras A, B, C1, C2, y C3, de acuerdo con el número de trabajadores asegurados que

presentan sus servicios en empresas ubicadas en la circunscripción territorial, siendo el rango de 50 000 o más trabajadores para las primeras y hasta 10 000 para las últimas.

Los órganos de la Delegación serán el Delegado y el Consejo Consultivo, y podrán verse auxiliadas por los jefes de servicios administrativos, técnicos, de conservación, de prestaciones sociales, jurídicos y médicos.

El Director General tendrá derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Técnico, en los casos que fije el Reglamento. El efecto del veto será suspender la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General.

CAPITULO III

SEGUROS CONTEMPLADOS EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

I BREVE SINTESIS DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

Iniciado su mandato constitucional el Presidente
Luis Echeverria Alvarez sometió al H. Congreso de la
Unión, una iniciativa de reforma a la ley del Seguro
Social, en base a las demandas formuladas por los
distintos sectores de la población, aunada al
indispensable ajuste que requerían los mecanismos del
Instituto para poder extender los beneficios del sistema,
así como una reforma más amplia a la Ley, y posiblemente
su completa reestructuración.

La iniciativa tenía como objeto dar satisfacción a esas demandas conforme a las posibilidades reales de la institución y del desarrollo económico del país.

La Ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano pues con ella se inicia una nueva etapa de nuestra política social. Además los servicios y prestaciones que a partir de entonces empezaron a recibir los trabajadores aumentaron su salario real y, en consecuencia, su capacidad de consumo, en beneficio de la economía nacional.

La medicina social y diversos servicios de carácter cultural para el desarrollo individual y colectivo han llegado hasta apartadas regiones de la República como precursores de progreso y modernidad. Las instituciones hospitalarias y los centros educativos y recreativos, han servido como punto de encuentro entre personas de distinta extracción social y diferente nivel de ingresos. El Seguro Social desempeña una función destacada como medio para atenuar las diferencias económicas y culturales entre integrantes de nuestra comunidad.

El incremento demográfico. la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo hacen que el derecho a la seguridad social sean esencialmente dinámico. evolucionar de acuerdo con las circunstancias, mejorando prestaciones ampliando las v constantemente posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos.

La garantías sociales consignadas en el texto constitucional, y en particular las disposiciones del

artículo 123, están fundadas en el principio de considerar al hombre como miembro de un grupo social y no como sujeto abstracto de relaciones jurídicas. Conforme a esta concepción se estructuran en México: el derecho del trabajo, la seguridad social y, en un sentido amplio, todos nuestros sistemas de bienestar colectivo.

Aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que comprenden nuestra sociedad.

La sucesivas reformas que se han hecho a la Ley han tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en un doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo.

A pesar de los avances que durante treinta años se han conseguido en esta materia, en la actualidad sólo comprende a una cuarta parte de la población del país. Numerosos grupos que componen la sociedad mexicana no tienen capacidad suficiente para aportar su contribución a los actuales sistemas.

El Seguro Social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador y, simultaneamente, una manera de elevar su salario. Es indispensable por lo tanto, realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad nacional, a fin de que sus beneficios puedan irse extendiendo a los sectores más débiles.

Es por ello que el Gobierno de la República se esfuerza en reorientar la estratégia general del desarrollo sobre bases socialmente más justas.

La sociedad industrial que México construye no podrá afianzarse ni prosperar se no mejora el nivel de vida de los trabajadores.

"El Ejecutivo a mi cargo consciente de que la seguridad social es una de las más sobresalientes conquistas de la Revolución Mexicana, tiene la firme decisión de proyectarla en tal forma, que su aprovechamiento no sea prerrogativa de una minoría, sino que llegue a abarcar a toda la población, inclusive a los núcleos marginados, sumamente urgidos de protección frente a los riesgos vitales. Es un deber profundamente humano de justicia y de solidaridad colectiva que se les procuren los servicios esenciales para mejorar su condición. Consideramos que con la colaboración y el

esfuerzo de los mexicanos, al establecer el marco jurídico propicio para acelerar el avance, se reducirá el tiempo para alcanzar la seguridad social integral en México."

Esta iniciativa tiene por principales objetivos mejorar las prestaciones existentes e introducir otras; crear un nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados; abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la población se incorporen voluntariamente el régimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer los derechos de los asegurados; precisar diversos puntos controvertibles de la Ley vigente; reordenar preceptos dispersos que se refieren a una misma materia y simplificar, para hacer expeditos, diversos procedimientos.

Se tuvo en cuenta en la elaboración de la iniciativa, garantizar los derechos adquiridos y por adquirir de los asegurados, así como la necesidad de que sus normas, al convertirse en ley, prescriban lo factible, sin pretender aquello que las condiciones sociales y económicas imperantes hacen inaccesible en un futuro inmediato.

Para alcanzar sus objetivos la presente iniciativa contiene las siguientes reformas principales:

A) EXTENSION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Se extienden los beneficios del régimen obligatorio, que en la Ley de 1943 comprendió básicamente a los trabajadores asalariados, a otros grupos no protegidos paulatinamente a todos los mexicanos económicamente activos.

La Ley Federal del Trabajo considera a los trabajadores a domicilio como asalariados y en esta iniciativa se les incorpora como sujetos de aseguramiento, sin requerirse incorporar la previa expedición de un Decreto, según lo establece la Ley vigente

A partir de 1954, en plan experimental, quedaron incorporados al régimen los trabajadores agrícolas asalariados, con los mismos derechos y prestaciones ya establecidos para los asegurados urbanos, pero sólo en una mínima parte se ha obtenido la protección de los

campesinos debido a su dispersión demográfica y a las distintas condiciones de su trabajo y de su ingreso.

A fin de que pueda acelerarse la extensión de la seguridad social al campo y se incremente, así sea en forma gradual pero constante, el número de campesinos que disfruten de ella, la iniciativa faculta al Ejecutivo Federal para fijar, mediante decretos, las modalidades de aseguramiento que permitan una mejor distribución y un mayor aprovechamiento de recursos.

Se ratifican preceptos de la Ley vigente al definir como sujetos de aseguramiento a los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios, pero se agrupan en forma más detallada tomando en cuenta sus distintas características en relación a los sistemas de cultivo y de crédito, así como otros factores que influyen en su rendimiento económico, para adoptar formas de seguro congruentes con estas peculiaridades.

B) RIESGOS DE TRABAJO.

La iniciativa no sólo sustituye la terminología tradicional de "Accidentes de Trabajo" y "Enfermedades Profesionales" por la de "Riesgos de Trabajo", que es la

empleada por la vigente Ley laboral, sino que amplia dicho concepto, no restringiendolo a trabajadores subordinados para comprender a diversos sujetos de aseguramiento sobre la base de un riesgo socialmente creado, cuyas consecuencias, una vez realizado éste, deben ser socialmente compartidas. De esta manera, al darse el siniestro, el mecanismo de solidaridad social auxilia y protege al ser humano afectado en su salud y en sus ingresos, ya sea un trabajador subordinado o independiente o bien un patrón individual.

C) ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.

La iniciativa propone ampliar los servicios médicos a los hijos de los asegurados hasta los veintiún años de edad, siempre que realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional. Esta modificación, solicitada por la clase trabajadora, coadyuvará a elevar los niveles educativos y culturales de los interesados y, al propio tiempo, permitirá que el salario del trabajador pueda derivarse a otras exigencias familiares, al verse liberado de los gastos de asistencia médica de sus hijos estudiantes.

Asimismo se amplia la protección para los hijos de los trabajadores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, hasta los veintiún años si son estudiantes o sin límite de edad si se encuentran incapacitados, en tanto sigan disfrutando de las asignaciones familiares.

D) SEGUROS DE INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTIA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE.

La iniciativa mejora las pensiones por invalidez, por vejez, por cesantía en edad avanzada y para los beneficiarios de los asegurados y pensionados fallecidos .sin elevar la prima que para el financiamiento de este ramo del seguro se estableció en la ley de 1943.

La iniciativa indroduce para este ramo un sistema de redistribución del ingreso, al otorgar importantes incrementos en las pensiones derivadas de salarios bajos y aumentos moderados para los que provengan de salarios muy elevados.

Asimismo se otorga al pensionado por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, una ayuda asistencial

igual al 15% de la pensión, cuando no tenga esposa o concubina, ni hijos o ascendientes con derecho. Esta ayuda asistencial se reduce al diez por ciento cuando tenga un ascendiente con derecho a recibir asignación.

Estas ayudas y asignaciones tienden a la protección del núcleo familiar del pensionado, ya que su cuantía es proporcional al número de familiares a su cargo, y representan una significativa mejoría en vista de que una alta prporción de los asegurados que la reciben tienen esposa e hijos con derecho a las asignaciones. Más aún, si no tuviere familiares a su cargo, también recibirá una ayuda asistencial.

E) GUARDERIAS INFANTILES.

La Ley Federal del Trabajo, estableció la obligación de los patrones de proporcionar el servicio de guarderías, con la intención de que sus trabajadoras laborasen fuera de su domicilio sin menoscabo del cuidado y atenciones que debían procurar a sus hijos.

Esta disposición alcanzó su cumplimiento sólo en mínima escala debido al insuficiente desarrollo de las

empresas del país y a la falta de reglamentación de la norma. Ello motivo que en el año de 1961, el Ejecutivo Federal expidiera el reglamento, circunscribiendose la obligación de los patrones que tuviesen a su servicio a más de cincuenta mujeres.

Debido a la creciente participación de la mujer en las actividades productivas, resulta indispensable facilitarle los medios adecuados que le permitan cumplir con su función laboral sin desentender sus obligaciones maternas. De aquí que la iniciativa agregue a los ramos tradicionales del seguro obligatorio el ramo de Guarderías para hijos de aseguradas.

La protección al menor exige que estos servicios incluyan alimentación, aseo, cuidado de la salud y educación de los hijos de las trabajadoras.

Como los ordenamientos relativos de la Ley Federal del Trabajo garantizan que la madre disfrutará de un descanso con salario íntegro de cuarenta y dos días posteriores al parto y, por lo tanto, durante este lapso puede atender directamente a su hijo, se dispone que el servicio de guarderías se proporcione desde la edad de cuarenta y tres días hasta la de cuatro años, época en que el niño inicia su edecación pre-escolar.

El Instituto establecerá las guarderías en zonas convenientes localizadas, en los lugares donde ya esté operando el régimen obligatorio urbano.

Dada la importancia de este seguro, se impone al Instituto la obligación de emprender de inmediato los estudios y trabajos necesarios para iniciar la prestación del servicio en este mismo año y de establecer en toda la República, en un término de cuatro años, el número total de guarderías requeridas.

F) CONTINUCION VOLUNTARIA EN EL REGIMEN OBLIGATORIO.

Con el fin de facilitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio, se dispone que quienes dejen de pertenecer a dicho régimen pero deseen seguir protegidos por él, podrán hacerlo siempre y cuando hayan cotizado durante cincuenta y dos semanas.

Se admite, igualmente, la continuación voluntaria en el ramo de enfermedades y maternidad aun cuando en el lugar de residencia no haya unidades médicas del Instituto, por considerar que los actuales medios de comunicación hacen inoperante la limitación que, en este sentido tiene la ley en vigor.

La iniciativa permite que la continuación voluntaria pueda hacerse en los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte o bien en cualquiera de ambos que opte por la continuación voluntaria únicamente en el caso de enfermedades y maternidad.

G) INCORPORACION VOLUNTARIA AL REGIMEN OBLIGATORIO.

La incorporación voluntaria al régimen obligatorio constituye una significativa innovación, ya que viene a crear el marco legal necesario para incorporar al Seguro Social a numerosos grupos y personas que hasta la fecha, no han podido disfrutar de los beneficios que ofrece el sistema.

Se abre la posibilidad de que, en tanto se expidan los respectivos decretos queden protegidos por el régimen los trabajadores domésticos, los de industrias familiares y los trabajadores independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y otros trabajadores no asalariados, los ejidatarios, comuneros y pequeños

propietarios, así como los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio.

Para facilitar la incorporación voluntaria de los trabajadores de industrias familiares y de los independientes, se dispone que ésta podrá hacerse en forma individual a solicitud expresa del sujeto interesado.

La incorporación voluntaria de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se realizará en los términos señalados por el capítulo respectivo y beneficiará a los campesinos de las circunscripciones rurales en donde ya está establecido el régimen obligatorio para los asalariados del campo y para los miembros de sociedades locales de crédito.

H) SEGUROS FACULTATIVOS Y ADICIONALES.

La iniciativa enriquece y perfecciona los seguros facultativos y adicionales. Con base en la contratación de los primeros el Instituto podrá proporcionar prestaciones en especie en el ramo de enfermedades y maternidad a personas que no son sujetos de

aseguramiento, así comoa familiares de quienes sí lo son pero que no están protegidos.

En atención a que uno de los mecanismos con que cuentan los trabajadores para superar las prestaciones que reciben, es la periódica revisión de los contratos colectivos y contratos ley y con el fin de garantizar el disfrute de las prestaciones económicas que en los mismos se estipulen, cuando éstas sean superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio del seguro social, el Instituto podrá contratar seguros adicionales para satisfacer, siempre que se trate de las comprendidas en los ramos de riesgos de trabajo y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

I) SERVICIOS SOCIALES.

La experiencia, la organización y los recursos de que dispone el Instituto Mexicano del Seguro Social, imponen la obligación de hacerlos extensivos, con el decidido apoyo gubernamental, a los nucleos sociales más necesitados.

Atendiendo a la calificación que de estos grupos haga el Ejecutivo Federal, el Instituto proporcionará asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, conforme lo permitan sus recursos y las condiciones sociales y económicas de la región.

Para que el otorgamiento de estos servicios no vulnere el equilibrio económico del Instituto, en detrimento de sus finalidades primordiales, se precisa que serán financiados por la Federación, por la propia Institutción y por los beneficiarios y que la Asamblea General determinará anualmente el volumen de recursaos que destinará para tal efecto tomando en cuanta las aportaciones que haga el Gobierno Federal.

J) SOBRE EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

Por lo que hace a la organización, atribuciones y funcionamiento general del Instituto se conservan los lineamientos generales de la ley vigente, mejorando su estructura e introduciendo las innovaciones y los cambios necesarios para su mejor funcionamiento.

Consolidada la estructura económica del Seguro dentro del ámbito de su aplicación actual, debe afrontar, entre otros problemas, la insuficiencia de la capacidad instalada en sus unidades de servicio y la demanda que se derivará de su extensión a núcleos demográficos hasta ahora no incorporados.

He querido realizar esta sintésis de la exposición de motivos de la Ley de 1973 para poder observar a lo largo de este cap+itulo la evolución de las reformas que a ella se hicieron, y poder determinar si es que los seguros contemplados por le ley actual atienden verdaderamente a las necesidades de la clase trabajadora y de aquellos que más lo necesitan.27

II. ANALISIS PARTICULAR DE LOS SEGUROS ESTABLECIDOS EN LA LEY.

II.1 SEGUROS DE RIESGOS DE TRABAJO.

Para poder hacer el análisis del presente seguro es necesario conocer el concepto que de él nos da la ley en su artículo 48, que a la letra dice:

²⁷⁾ Véase exposición de motivos de la Ley de 1973.

Riesgos de Trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Dos son los conceptos a los que alude dicha definición, "accidentes" y "enfermedades" de trabajo, la misma ley continua diciendo:

Se considera accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior o la muerte producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se presente.

Será importante no dejar de mencionar lo que en la doctrina mexicana se ha dado por llamar Accidente en Tránsito, es decir, la ley considera también como accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo, o de éste a aquél.28

²⁸⁾ Véase artículo 49 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo que toca a las enfermedades de trabajo la ley dice que

Es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su orígen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicio. En todo caso, serán enfermedades de trabajo las consignadas en la Ley Fedéral Del Trabajo ".29

En este sentido es el artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo el que describe la tabla de enfermedades de acuerdo con las más importantes afecciones que adquieren los trabajadores, debido a su trabajo.

Los riesgos de trabajo pueden dar lugar a :

INCAPACIDAD TEMPORAL.

Es aquella que va a disminuir las facultades, las aptitudes del trabajador pero por un tiempo determinado.

²⁹⁾ Véase artículo 50 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Cuando un trabajador tiene éste tipo de incapacidad tendrá derecho, de acuerdo con la ley a las siguientes prestaciones:

En dinero - tendrá derecho al otorgamiento del cien por ciento de su salario base, y la asignación se le hará durante el tiempo que dure ésta, mientras se modifique por una incaacidad permanente parcial o total, o llogue a salir de ella o fallecer.

En especie - se le otrogará lo siguiente: asistencia médica, quirurgíca, farmacéutica, hospitalaria, aparatos de protésis y ortopedía y todas aquellas que correspondan a su rehabilitación.

INCAPACIDAD PERHANENTE PARCIAL.

Si la incapacidad declarada es permanente parcial, el asegurado recibirá una pensión calculada conforme a la tabla de valuación de incapacidades contenida en la Ley Federal del Trabajo, tomando como base el monto de la pensión que corresponderías a la incapacidad se fijará entre el máximo y el mínimo establecido en dicha tabla: teniendo en cuenta la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si ésta es absoluta para el ejercicio

de su profesión aún cuando quede habilitado para dedicarse a otra, o que simplemente hayan disminuido sus aptitudes para el desempeño de la misma o para ejercer actividades remuneradas semejantes a su profesión u oficio.

Si la valuación definitiva de la incapacidad fuese de hasta quince por ciento, se pagará al asegurado, en sustitución de la pensión, una indemnización global equivalente a cinco anualidades de la pensión que le hubiese correspondido.30

INCAPACIDAD PERMANENTE TOTAL.

Al referirnos a ésta entendemos que se trata de la pérdida de las facultades, de las aptitudes para realizar un trabajo por el resto de su vida.

Las prestaciones que recibirá este trabajador serán las siqueintes:

En Dinero, recibirá el setente por ciento de su salario base.

En Especie, le corresponderá: asistencia médica, quirurgica, farmacéutica, hospitalaria, aparatos de

³⁰⁾ Véase artículo 65, fr. III de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

protésis y ortopedía, así como todo lo que corresponda a su rehabilitación.

MUERTE

Cuando fallece el trabajador a consecuencia de un riesgo de trabajo, da lugar a diversas prestacionés en lo general y en lo particular a distintas pensiones, a saber:

Gastos de Funeral.- Dos meses de salario, pero para tener derecho a ello deberán cumplirse los siguientes requitos: acta de defunción, credencial del asegurado fallecido y factura de la funeria.

Pensión de Viudez.- Cuarenta por ciento de pensión mensual del asegurado; es importante destacar que la reforma de 1989 a la fracción II establece que "el importe de esta prestación no podrá ser inferior a la cuantía mínima que corresponde a la pensión por viudez del ramo de los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte", además con el beneficio que se les otorga un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban.

Pensión de Orfandad.- los huerfanos de pafre y madre, recibiran el treinta por ciento de la pensión mensual del asegurado.

A los huérfanos de padre o madre se les otorgará el veinte por ciento de la pensión mensual del asegurado.

Se otrogará ésta hasta los 16 años o mientras se encuentren incapacitados. Se prolongarán la misma hasta los 25 años si estudian en planes del Sistema Educativo Nacional;31 más un beneficio adicional consistente en un aguinaldo anual equivalente a quince días del importe de la pensión que perciban, también se prolonga cuando se encuentren totalmente incapaciados.

Al término de la pensión se les proporcionará una indemnización global de tres mensualidades.

Pensión de ascendientes.-En este apartado nos referimos a los padres del trabajador fallecido. Esta pensión se otrogará si no existe viuda o huérfanos, y será del veinte por ciento de la pensión mensual del asegurado. Para el otorgamiento de dicha pensión es requisito que los padres dependan economicamente del trabajador fallecido.

³¹⁾ Entendemos por Sistema Educativo Nacional lo que al respecto señalan los artículos 7º y 9º de la Ley Orgánica de Educación Pública.

Finalmente es importante recordar que para los efectos del seguro de riesgos de trabajo no se consideran como tales, los que sobrevengan por algunas de las siguientes causas:

- A) Si el accidente ocurre encontrándose el trabajador en estado de embriaquez;
- в١ el accidente occurre encontrándose trabajador bajo acción algún psicotrópico, la đе narcótico droga enervante, salvo 0 que exista prescripción suscrita por médicos titulados y que el trabajador hubiera exhibido y hecho del conocimiento del patrón lo anterior;
- c) Si el trabajador se ocasiona intencionalmente una incapacidad o lesión por sí o de acuerdo con otra persona;
- D) Si la incapacidad o siniestro es el resultado de alquna riña o intento de suicidio; y
- E) Si el siniestro es resultado de un delito intencional del que fuese responsable el trabajador asegurado.32

³²⁾ Véase artículo 53 de la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin embargo es importante recordar que la propia ley cuenta con mecanismos de prevención de los riesgos de trabajo. Es decir, el Instituto estará facultado para proporcinar servicios de carácter preventivo individualmente, o a través de procedimientos de alcance general, con objeto de evitar la realización de riesgos de trabajo entre la población asegurada.

Sin lugar a dudas este precepto se complemta con lo dispuesto por artículo 116 del Reglamento de Servicios Médicos que permite al Instituto proporcionar servicios médicos, educativos y sociales a los asegurados, con objeto de prevenir la realización de un estado de invalidez.

No sería conveniente en este análisis, dejar fuera las funciones coordinadas entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaria del Trabajo y Previsión Social, con objeto de realizar actividades conjuntas tendientes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.

Las actividades que de manera individual relaizará el Instituto con el mismo objetivo seran las siguientes:

Llevar a cabo las investigaciones que estime convenientes sobre riesgod de trabajoy sugerir a los

patrones las técnicas y prácticas convenientes, a efecto de prevenir la realización de dichos riesgos.

Otra de las actividades de colaboración del Instituto es la relativa a coordinarse con los patrones para que éstos le faciliten la realización de estudios e investigaciones proporcionandole datos e informes para la elaboración de estadísticas sobre riesgos de trabajo; así como colaborar en el ámbito de sus empresas a la difusión de las normas sobre prevención de riesgos de trabajo.

II.2 SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD.

Sin lugar a duda salta a la vista que en este apartado se analizarán dos tipos de seguros.

Respecto del seguro de enfermedades podemos decir que la que la persona que sufra una enfermedad o accidente no profesional va a tener derecho a prestaciones del sesenta por ciento del sueldo que esté recibiendo.

La justificación que se le ha dado a este porcentaje es que existe una suspensión en la relación de trabajo, es decir, existe una suspensión en las obligaciones, tanto de prestar el servicio, como de pagar el salario, no hay responsabilidad para el trabajador ni para el patrón. (33)

Este subsidio cubre la falta de prestaciones que llegará a tener el trabajador.

Sin embargo a pesar de esta disposición frecuentemente los contratos colectivos de trabajo establecen mejores prestaciones para los trabajadores, lo que es valido.

Por lo que toca a las prestaciones en especie, recibirá las siguientes: asistencia médica, quirúrgica, farmaceútica y hospitalaria.

Cabe destacar que en este seguro existe un tiempo de espera, de tres días, pues hasta el cuarto día el trabajador empezará a recibir los beneficios.

Las prestaciones en especie se otorgarán desde el comienzo de la enfermedad y durante un plazo de cincuenta

⁽³³⁾ Vease artículo 42 de la Ley Federal del Trabajo.

y dos semanas, que podrán prorrogarse por otras veintiséis semanas, previo dictamen médico.

Los beneficiarios de este seguro serán :

- A) El asegurado;
- B) El pensionado por incapacidad permanente, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y viudez, orfandad o ascendientes;
- C) La esposa del asegurado o, a falta de ésta, la mujer con quien ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la qua haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el asegurado tiene varias concubinas, ninguna de eslas tendrá derecho a la protección.

Del mismo derecho gozará el esposo de la asegurada o, a falta de éste el concubino si reune los requisitos del párrafo anterior.

- D) La esposa del pensionado por incapacidad permante o por invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, a falta de la esposa la concubina si reune los requisitos anteriormente señalados.
- E) Los hijos menores de diesiséis años del asegurado y de los pensionados en los terminos anteriores.

- F) Los hijos del asegurado hasta la edad de veinticinco años cuanso realicen estudios en planes del sistema nacional educativo o, si no puede mantenerse por su propio trabajo debido a una enfermedad crónica, defecto físico o psíquico, hasta en tanto no desaparezca la incapacidad que padece.
- G) Los hijos mayores de dieciséis años de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía enedad avanzada, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares así como los pensionados por incapacidad permanente.
- H) El padre y madre del asegurado que vivan en el hogar de éste.
- El padre y la madre del pensionado por incapacidad permante, por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada que vivan en el hogar de éste.

Los sujetos comprendidos en los incisos E) a I) inclusive, tendrán derecho a las prestaciones respectivas si reúnen además, los requisitos sigientes:

I.- Que dependan economicamente del asegurado o pensionado, y;

II.- Que el asegurado tenga derecho a las prestaciones consignadas en el artículo 99 de la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sin lugar a duda el seguro de maternidad es otro tipo de seguro que por obvias razones no es comparable con el de enfermedades, sin embargo también en este existen asegurados, prestaciones, etc. y esto es lo que a continuación analizaremos.

Por lo que toca a las personas que se encuentran protegidas por este seguro son:

- a) La asegurada ;
- b) La pensionada ;
- c) La cónyuge o concubina ;
- d) Las hijas del asegurada, hasta los dieciséis años , las que estudien hasta los 25 años y las incapacitadas para trabajar durante toda su vida.

Las prestaciones que se otorgan a la pensionada, la cónyuge o concubina y las hijas, son de carácter médico: atención médica, quirúrgica, hospitalaria, farmaceútica. La asistencia obstétrica y la ayuda para lactancia durante seis meses, a la cónyuge del asegurado o del

pensionado. La asegurada tiene derecho a todas las prestaciones anteriores.

El subsidio se cubrirá únicamente a la asegurada que tuviera cubiertas un mínimo de treinta cotizaciones semanales en un lapso continuo o en diferentes periodos, en distintos supuestos de inscripción o en el mismo, siempre que la suma de los periodos de filiación y las de bajas, no excedan de un año. Es frecuente que la mujer deje de trabajar al contraer matrimonio, o simplemente que cambie de trabajo; el instituto comprobará que en el último año, a partir del momento en que se genere el pago del subsidio, tengan a su favor treinta cotizaciones. El subsidio también implica que los servicios médicos del instituto acrediten el embarazo y la fecha probable de parto. En vista de que la ley se propone cuidar a la mujer y al producto del embarazo, requiere que no labore durante estos periodos pre y postnatales. En el supuesto de que reciba un subsidio por alguna causa diversa, se cancelará el que sea inferior.

La asegurada recibirá el pago de cuarenta y dos días anteriores y cuarenta y dos días posteriores al parto, por el cien por ciento del salario de cotización; cuando el momento del parto no coincida y exista un lapso posterior, hasta el alumbramiento, del cuarenta y tres

día al momento del nacimiento, se cubrirá con un sesenta por ciento del salario de cotización (equivalente al subsidio por enfermedad).

El pago que efectúe el instituto exime al patrón de la obligación de pago del salario íntegro que determina el artículo 170 fracción V de la Ley Federal del Trabajo, sólo hasta los límites de la Ley. Esto significa que cuando el salario de cotización sea inferior al real, la diferencia la pagará el patrón . También el patrón cubrirá el salario de los periodos de descanso, si la asegurada no reúne las treinta semanas de cotización.

II.3 SEGURO DE INVALIDEZ.

Los requisitos que deberá cumplir el beneficiario de este seguro son los siguientes:

El asegurado deberá hallarse imposibilitado para procurarse mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al cincuenta por ciento de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano de semejante capacidad formación profesional, categoría.

Que esa incapacidad sea derivada de una enfermedad o accidente no profesional, o por defecto o agotamíento físico o mental, o bien cuando padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permante que le impida trtabajar.

Prestaciones en Dinero.-De esta mnera de otorgará al asegurado el sesenta por ciento del salario a partir del cuarto día, cabe señalar que la solicitud para percibir este seguro deberá ser hecha por el pensionado y también deberá haber cotizado ciento cincuenta semanas.

Prestaciones en Especie.- el asegurado recibira:
Asistencia médica, quirúrgica, farmaceútica,
hospitalaria.

Los beneficiarios de este seguro seran:

- a) El pensionado;
- b) La esposa, concubina;
- c) Los hijos menores de dieciséis años, mayores de dieciséis y hasta veinticinco que estudien en el sistema nacional educativo, mayores de dieciséis años que se encuentren incapacitados física o mentalmente, los ascendientes que dependan económicamente del asegurado.

Una vez generada la invalidez se tendrá derecho a todas las prestaciones en especie y en dinero antes mencionadas y además a las asignaciones familiares.

Las asignaciones familiares consisten en una ayuda por concepto de carga familiar, y se concederán a los beneficiarios del pensionado por invalidez, vejez , cesantía en edad avanzada; de acuerdo con las sigueintes reglas:

- i) Quince por ciento de la cuantía de la pensión para la esposa o concubina;
- ii) Diez por ciento de la pensión para los hijos menores de dieciséis años;
- iii) A falta de los anteriores se concederá una pensión del diez por ciento para cada uno de los padres del pensionado si dependieran económicamnete de él;
- iv) Si solo tuviera un ascediente se le otorgara a éste solo el diez por ciento;
- v) Si el pensionado no tuviera esposa o concubina, ni hijos, ni ascendientes que dependan economicamente de él, se le otorgará una ayuda asistencial del quince por ciento de la pensión.

Si el trabajador no puede valerse por si , podrá solicitar que la ayuda asistencial se incremente a un veinte por ciento.

Resuminendo las asignaciones familiares se otorgaran a los familiares beneficiarios. La ayuda asistencial es al mismo pensionado.

Las asignaciones familiares se acaban con la muerte del pensionado, por obvias razones.

II.4 SEGURO DE VEJEZ.

La vejez da derecho al asegurado al otorgamiento de las siguientes prestaciones:

- a) Pensión;
- b) Asistencia médica, quirúrgica, farmaceútica, hospitalaria;
 - c) Asignaciones familiares;
 - d) Ayuda asistencial.

Siempre que reuna los requisitos siguientes:

- * Que el asegurado haya cumplido sesenta y cinco años;
- * Que haya cotizado un mínimo de quinientas cotizaciones.

El asegurado podrá diferir, sin necesidad de avisar al instituto el disfrute de la pensión por todo el tiempo que continue trabajando con posterioridad al cumplimiento de los requisitos.

Es decir el otorgamiento de la pensión sólo se podrá efectuar previa solicitud del aseguurado.

II.5 SEGURO DE CESANTIA EN EDAD AVANZADA.

- El asegurado podrá recibir las siguientes prestaciones:
 - a) Pensión;
- b) Asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, farmaceútica;
 - c) Asignaciones familiares.
 - d) Ayuda asistencial.

Siempre que cumpla con los requisitos siguientes:

- * Que el asegurado tenga sesenta años.
- * Que quede sin trabajo remunerado.
- * Que tenga un mínimo de quinientas cotizaciones semanales.

El otrogamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada, excluye la posibilidad de conceder posteriormente pensiones de invalidez o de vejez, a menos que el pensionado reingrese al régimen obligatorio del seguro social.

II.6 SEGURO DE MUERTE.

Este seguro se otorgará cuando ocurra la muerte del asegurado o pensionado por:

- Invalidez ;
- Veiez :
- Cesantía en edad avanzada.

Los requisitos que se deberan cumplir son:

- * Que el asegurado al fallecer hubiese tenido ciento cincuenta semanas cotizadas.
- * Que la muerte del asegurado o pensionado no se deba a un riesgo de trabajo.

Las prestaciones que se recibiran de este seguro son las siguientes:

- Pensión de viudez;
- Pensión de orfandad;
- Pensión de ascendientes;
- Ayuda asistencial a la pensionada por viudez si la requiere;
 - Asistencia médica.

Pension de Viudez.

Tendrán derecho a la pensión de viudez que seran del noventa por ciento de la pensión las siguientes:

La esposa del pensionado, a falta de ésta la concubina. Si al morir el asegurado son varias las concubinas ninguna recibira.

Este seguro empezará a surtir sus efectos a partir del día del fallecimiento del asegurado o del pensionado

y cesará con la muerte de los beneficiarios o cuando la viuda o concubina contraiga matrimonio o entrare en concubinato.

La viuda o concubina pensionada que contraiga matrimonio recibirá una suma global equivalente a tres anualidades de la cuantía de la pensión que disfrutaba.

Pensión de Orfandad.

La pensión del huérfano de padre o madre será igual al veinte por ciento de la pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada que el asegurado estuviera gozando al fallecer.

- Si el huérfano lo fuere de madre y padre, se le otorgará en las mismas condiciones una pensión del treinta por ciento.
- Si al iniciarse la pensión de orfandad el huérfano lo fuera de padre o madre y posteriormente falleciera el otro progenitor la pensión se incrementará de un veinte a un treinta por ciento.

La pensión se empezará a recibir desde el día del fallecimiento del asegurado y cesará hasta la muerte del

beneficiario, o cuando este haya alcanzado los dieciséis años; de lo contrario se aplicarán las reglas ya conocidas.

Si no existieren viuda, huérfanos ni concubina con derecho a pensión, ésta se otorgará a cada uno de los ascendientes que dependían economicamente del asegurado por una candidad igual al veinte porciento.

Hemos dicho que si sólo es la viuda la beneficiaria esta será del noventa por ciento; pero si hay hijos el cien por ciento se dividirá entre todos los beneficiarios.

II.7 COMPATIBILIDAD DEL DISFRUTE DE LAS PENSIONES.

La compatibilidad significa que una persona, pensionado o beneficiario, puede disfrutar de la pensión junto con el desempeño de trabajos remunerados u otras pension.

Las pensiones de invalidez, vejez y cesantía son compatibles con:

Con el desempeño de un trabajo remunerado;

- II. Con el disfrute de una pensión por incapacidad permanente derivada de un riesqo de trabajo;
- III. Con el disfrute de una pensión de viudez derivada de los derechos como beneficiario del conyuge asequrado;
 - IV. Con el disfrute de una pensión de ascendientes.

La de viudez con:

- I. Con el desempeño de un trabajo remunerado;
- Con el disfrute de una pensión de incapacidad permanete;
- III. Con el disfrute de una pensión de invalidez, vejez, cesantía, derivada de derechos propios.
 - IV. Con el disfrute de una pensión de ascendiente;

La de Orfandad con el disfrute de otra pensión igual proveniente de otro progenitor.

La de ascendientes:

- I. Con el disfrute de una pensión de incapacidad permante.
- II. Con el disfrute de una pensión de invalidez, vejez o cesantía, generada por derechos propios.
- III. Con el disfrute de una pensión de viudez derivada del cónyuge asegurado.

IV. Con el disfrute de otra pensión derivada de otro descendiente.

II.8 INCOMPATIBILIDAD EN EL DISFRUTE DE LAS PENSIONES.

Existe incompatibilidad en el disfrute de pensiones, en los siguientes casos:

- I. Las pensiones de invalidez, cesantía y vejez con excluyentes entre sí;
- II. La de viudez es incompatible con el otorgamiento de una de orfandad;
- III. A) La de Orfandad es incompatible con el otorgamiento de una de vejez, cesantía o invalidez;
 - B) Con el trabajo remunerado;

Excepto, con la pensión de orfandad proveniente de otro progenitor.

IV. La de ascendiente es incompatible con el otorgamiento de una de orfandad.

CAPITULO IV

DEL SEGURO DE AHORRO PARA EL RETIRO.

I. INTRODUCCION.

Dentro de un contexto de modernidad que en diversos niveles ha venido implementando el Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se dan las reformas a diversas leyes como son: la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los trabajadores, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; entre otras.

Dentro de este paquete de reformas, las que trataremos de explicar aquí, serán las relativas a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicadas el 24 de Febrero de 1992, en pleno vigor a partir del 10. de mayo y de aplicación total al 10. de julio.

El decreto reforma los artículos 10, 11 fracciones III y IV; 33; 45 primero y segundo párrafo; 246 fracciones III y IV, y 253 fracción I.

Dicho decreto también adiciona una fracción V del artículo 11; al Título Segundo, un capítulo V BIS denominado " Del seguro del retiro " con los artículos 183-A al 183-S; el artículo 231 BIS; la fracción V al artículo 246; al Título Quinto, un capítulo V BIS denominado "Del Comité Técnico del Sistema de ahorro para el retiro" con los artículos 258-F a 258-H; 261, un tercer parráfo al 271, y el artículo 281 BIS.

El objetivo principal de esta reforma, es el incrementar la capacidad en los bancos privados para aumentar, en la misma manera, las posibilidades financieras a cargo del Gobierno Federal. El Presidente de la República, iniciador de la reforma, así lo señala en la exposición de motivos " Se requiere aumentar el ahorro para financiar la inversión, de tal suerte que se estimule la actividad económica. En particular, se requiere de ahorro de largo plazo para hacer posible el finaciamiento a plazos mayores".

Las disposiciones, publicadas en la fecha ya citada señalan lo siquiente:

(Art. 183-I) "El propio Banco de México, actuando por cuenta del mencionado Instituto, deberá invertir dichos recursos en crédiros a cargo del Gobierno Federal". Y de igual forma otra disposición señala lo siquiente:

Las reservas deberán invertirse en valores a cargo del Gobierno Federal o, en su defecto, de emisores de la más alta calidad crediticia, que paguen una tasa de interés competitiva. (Art. 261).

La reforma se justifica diciendo que con ella se fomentará el ahorro de los trabajadores, para lo cual instrumentan la aportación obligatoria de los patrones con el 2% sobre los salarios, con un tratamiento similar a las contribuciones. Se establece un tope de veinticinco veces el salario mínimo, que va más allá del máximo en el que se mantienen las cuotas directas al Seguro Social (hasta diez veces el salario mínimo). Tanto el cobro como las acciones inherentes, dependen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria.

Para tales efectos se creará un Comité Técnico, el cual estará integrado de la siguiente forma (Art.258-F); "por nueve miembros propietarios, designados: tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tres por el Instituto Mexicano del Seguro Social y dos por el Banco

de México. Por cada miembro propietario se desiganará un suplente.

De la simple lectura del citado artículo se desprende que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el control de dicho Comité con tres lugares propios y dos del Banco de México a los que se agrega uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, por otro lado la presencia de los sectores de trabajadores y patrones resulta irrelevante en la toma de decisiones, por su evidente desventaja; las determinaciones se tomarán por mayoría y para sesionar se requiere de la presencia de un designado por la Secretaría de Hacienda, otro del Banco de México y un tercero de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Creemos que las reformas dan una injerencia desmedida a la Secretaría de Hacienda, sin fundamento constitucional, además de captar las cuotas del fondo de ahorro, dividido en dos subcuentas, de retiro y de vivienda, contará con un elemento adicional para conocer salarios, retenciones fiscales y determinar la capacidad económica de las empresas. El Registro Federal de Causantes se convertirá en un instrumento eficaz para detectar a los patrones y a sus trabajadores.

Consideramos que las reformas no son del todo malas, sin embargo sí cuestionamos aquellas que son contrarias a nuestra Carta Magna y que varian totalmente el sistema de los seguros sociales. No debemos soslayar que la Ley del Seguro Social establece en su artículo 20, y con lo cual estamos completamente de acuerdo, que: "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

II. BREVE ANALISIS DE LAS REFORMAS À LA LEY DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

II.1 Del Seguro de Retiro.

Este Seguro se crea como parte del régimen obligatorio que ahora comprenderá los siguientes seguros:

- I. Riesgos de Trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte;
 - IV. Guarderías para hijos de aseguradas; y
 - V. Retiro.

Dicho seguro sólo peocederá respecto de las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos. (Art. 12 f I).

De conformidad con el artículo 7 de la Ley " El seguro social cubre las contingencias y proporciona los servicios que se eespecifican a propósito de cada régimen particular, mediante prestaciones en especie y en dinero, en las formas y condiciones previstas por esta ley y sus reglamentos ".

La nueva rama condiciona el otorgamiento de prestaciones, por una parte al "derecho a disfrutar una pensión por cesantía en edad avanzada, vejez, incapacidad permanente parcial o permanente total...(Art. 183-0); y por otra a cumplir sesenta y cinco años de edad, aun sin satisfacer las semanas de cotización que se requieren par la pensión por vejez. En este sentido podemos decir que el seguro de retiro corresponde a los seguros adicionales, en los términos de la propia ley; el retiro rama distinta. en todo caso prestaciones a las establecidas en cada una de las ramas,

en virtud de ello creemos que las prestaciones económicas consagradas en el artículo 227, también deberían de aplicarse a este nuevo seguro.

II.1 PRESTACIONES DEL SEGURO DE RETIRO.

La nueva rama otorga, a los asegurados y sus beneficiarios, las prestaciones siempre que se esté en los dos supuestos ya señalados, es decir, al cumplir sesenta y cinco años de edad o por tener derecho a alguna de las pensiones establecidas por la Ley.

En ambos casos se podrá optar por solicitar el total del fondo en una sola exhibición o una renta vitalicia.

Para el primero de los casos deberá satisfacer los requisitos que señale la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Para el segundo, los requisitos de los planes de pensiones que se establecerán por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estas condiciones carecen de base constitucional, desde nuestro punto de vista, por tratarse de normas reglamentarias; su señalamiento creemos debería de corresponder, en todo caso, al Consejo Técnico del Instituto, conforme a las facultades

previstas por las fracciones VII y X del artículo 253 y en el respeto a su autogobierno.

En caso de fallecimiento, los beneficiarios que el asegurado hubiera señalado, tendrá derecho a recibir el saldo de la cuenta individual o a su falta, las personas señaladas en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo que dice:

Tendrán derecho a recibir la indemnización en los casos de muerte:

- I. La viuda, o el viudo que hubiese dependido económicamente de la trabajadora y que tenga una incapacidad de 50% o más, y los hijos menores de dieciséis años y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad de 50% o más;
- II. Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior, a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador;
- III. A falta del cónyuge supérstite, concurrirá con las personas con quien el trabajador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.
- IV. A falta del cónyuge supérstite, hijos, ascendientes, las personas que dependían económicamente

del trabajador concurrirán con la persona que reúna los requisitos señalados en la fracción anterior, en la proporción en que cada una dependía de él; y

V. A falta de las personas mencionadas en las fracciones anteriores, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Para el supuesto de desempleo, que es el retiro inmediato, el trabajador que tenga acumuladas 18 mensualidades a su favor, podrá solicitar diez por ciento del fondo ahorrado. Esta prestación se otorgará una sola vez por lapsos no menores a cinco años.

II.2 PROCEDINIENTO.

Nos parece importante analizar, aunque sea brevemente el procedimiento a seguir para la creación del seguro de retiro.

La solicitud deberá presentarse ante la institución de crédito que lleva la cuenta del asegurado. Esta norma contraviene la naturaleza de los depósitos en la forma consignada en la propia reforma: amplía facultades a las instituciones de crédito y restringe las atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social. En efecto, conforme al Art. 183-I, las cuentas recibidas por las

instituciones de crédito deberán depositarse en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto, y en su nombre, invertirá los recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal. Por tanto las instituciones de crédito actúan a nombre del IMSS y efectúan los depósitos en una cuenta a su nombre, por lo cual el IMSS es el obligado a otorgar al trabajador y sus beneficiarios, las prestaciones que las reformas consignan.

II.3 FACULDADES DE LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES.

Como hemos dicho son varias las instituciones o dependencias del gobierno las que intervendran en el seguro de ahorro para el retiro, nos parece por demás importante conocer las facultades que cada una de ellas tendrá en el desarrollo de dicho seguro.

Hemos dicho ya que las reformas le confieren atribuciones para expedir disposiciones de carácter general a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y al Banco de México; asimismo se faculta a la Comisión Nacional Bancaria para llevar a cabo procedimientos conciliatorios.

El Art. 89 constitucional consigna las facultades y obligaciones del Presidente de la República, entre las cuales no contempla alguna relacionada con los seguros sociales. El Art. 90 de la Ley Fundamental determina que la administración pública será centralizada y paraestatal, que distribuirá los negocios de la administración pública entre secretarías y departamentos administrativos y definirá las bases para la creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su aplicación.

La actividad de los Secretarios de Estado se regula por la Ley Orgánica de la Administración Pública, de tal suerte que es un principio jurídico de validez universal que establece que aquellos sólo pueden hacer lo que expresamente les es permitido. Una ley secundaria no puede rebasar los límites claramente definidos por el Art. 89 de la Constitución y menos conferir a tres dependencias del ejecutivo federal facultades adicionales.

Una vez que hemos hecho estas salvedades al respecto de las atribuciones del Ejecutivo y de las Secretarias de Estado procedamos a revisar las atribuciones que esta refoma a otorgado a las dependencias gubernamentales.

II.3.1 PACULTADES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Los patrones deben de proporcionar a las instituciones de crédito "información relativa a cada trabajdor, en forma y con la periodicidad que al efecto determine la Secretaria de Hacienda (Art. 183-C). Se le da una facultad flexibe que puede adecuar conforme a la diversidad de situaciones que se presenten, lo que altera la certeza jurídica.

Esta dependencia fijará "mediante la expedición de disposiciones de carácter general", las características del comprobante que expidan las instituciones de crédito, en relación con las cuotas pagadas por el patrón, quien entregará este comprobante al trabajador (Art. 183-E). Puede decirse que se trata de normas internas para el control de documentación bancaria; entonces no se justifica señalarlas como disposiciones de carácter general.

"Mediante la expedición de disposiciones de carácter general" puede variar formas y términos para el pago y la comprobación de cuotas del seguro de retiro (Art. 183-F). Esta facultad implica variar la ley; le da una función de carácter legislativo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público recibirá la notificación dе los trabajadores rog incumplimiento de las obligaciones a cargo los patrones establecidas en este capítulo", sin determinar facultades de investigación, requerimiento o sanción. Al no consignar en la ley procedimiento alguno, carece de relevancia la norma y se presta a que se interprete sobre bases ilegales o inequitativas. No pueden desconocer los procedimientos del IMSS consignados en la ley.

Esta dependencia fijará la tasa de los créditos, "cuando menos trimestralmente, en función de los rendimientos en términos reales de los valores a largo plazo que circulen en el mercado (Art. 183-I). Esta atribución, por no lesionar intereses particulares o del instituto podría estimarse válida, si se toma fuera del contexto de la ley.

Asimismo, la Secretaría determinará mensualmente "la comisión máxima por manejo de cuenta" que las instituciones de crédito puedan "cargar mensualmente a las subcuentas del seguro de retiro" (Art. 183-J). A la fuente de aprovisionamiento, se le cargará una comisión por manejo de cuenta, sin tomar en cuenta la utilidad por los intereses derivados de financiamiento.

Con una total ausencia de técnica jurídica, Secretaría está facultada en el tercer parráfo del Art. otorgar denegar discrecionalmente а 0 autorización previa para "la organización el funcionamiento de las sociedades de inversión administren los recursos provenientes de las mencionadas subcuentas" del seguro de retiro. En este precepto se regula la constitución de las sociedades, las cuales "se sujetarán en cuanto a: la recepción de recursos, el tipo instrumento en los que puedan invertirlos, expedición de estados de cuenta y demás características, a las reglas de carácter general que expida la mencionada Secretaría oyendo la opinión del Banco de México". Lo que equivale a darles, nuevamente, facultades legislativas a esta dependencia; además de que en lo no previsto se estará a los dispuesto por en la Ley de Sociedades de Inversión.

II.3.2 ATRIBUCIONES DEL BANCO DE MEXICO.

El banco expedirá "disposicones de carácter general"
para determinar "la documentación y demás
características" de las cuentas individuales del sistema
de ahorro, no previtas en esta Ley y en la Ley del
Instituto del Fondo de Vivienda para los Trabajadores

(Art. 183-C), lo que implica la doble función de interpretar y complementar la normatividad, no factibles de llevará a cabo por esta institución.

El banco actuando por cuenta del Instituto, "deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del gobierno federal, a más tardar el cuarto día hábil bancario inmediato siguiente al de su recepción en la cuenta que el Banco de México le lleve al Instituto" (Art.183-I). Facultad que podría encontrarse acorde con su naturaleza.

La otra atribución se refiere a determinar el pago de comisión que pagarán los trabajadores a las instituciones de crédito, cuando determinen cambiar su cuenta de una insitutción a otra (Art. 183-L) y a emitir opiniones (Art.183-M).

El Art. 50. transitorio permite que el banco fije las características de los certificados de aportación del sistema de ahorro para el retiro que entregará el patrón al trabajador, con las aportaciones que le correspondan hasta esa fecha, "en caso de terminación de la relación laboral, durante el plazo comprendido entre la fecha de entrada en vigor de la presente ley y el 31 de agosto de 1992, y siempre que la institución de crédito que haya recibido la aportación inicial no haya abierto una cuenta

individual de ahorro para el retiro a nombre del trabajador de que se trate". Esta facultad corresponde en todo caso al Instituto, ya que el banco actúa en su nombre. El trabajador puede reclamar al Instituto la entrega del certificado y el Instituto Mexicano del Seguro Social iniciar el procedimiento económico coactivo, en caso de incumplimiento del patrón; de otra forma el derecho del trabajador quedaría sin base de reclamación.

II.4 ATRIBUCIONES DEL COMITE TECNICO.

Aun cuando no se trata de una dependencia gubernamental es importante conocer el papel que desempeñará este Comité.

Hemos ya mencionado su conformación, pero nos parece necesario volver a ella para después poder hacer algunas consideraciones al respecto, dicho Comité se estructura con tres representantes de la Secretaría de Hacienda, dos del Banco de México, tres del Instituto Mexicano del Seguro Social y uno de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Art. 258-F).

Una vez que conocemos su integración, destacaremos algunos aspectos importantes.

Consideramos que en la conformación de este Comité rompe con el principio de tripartidismo que es una caractéristica del Seguro Social y del Sistema de Gobierno, al hacer copartícipes a los sectores sociales. De los nueve lugares, el Sector Obrero tiene uno de ellos que le designa el Instituto Mexicano del Seguro Social y los patrones tiene también un solo lugar que le es aignado por el propio Instituto.

Este Comité se crea como órgano paralelo de gobierno, ya que si estuviese en su estructura jerárquica, no podría mencionar entre sus integrantes al propio Instituto Mexicano del Seguro Social, sino en todo caso a integrantes del Consejo Técnico o de la Asamblea General. Ello se evidencia cuando dispone el propio numeral que "tratándose del Instituto Mexicano del Seguro Social su participación en el Comité será de carácter tripartita, debiendo recaer en favor de los sectores representados en su Consejo Técnico, dando preferencia a las organizaciones de representación mayoritaria".

Las facultades que se le otorgan son de consulta y de resolución (Art.256-G): en el primer aspecto, con respecto a los "asuntos relativos al Sistema de Ahorro para el Retiro", así como a "recomendar a las autoridades competentes la adopción de criterios y la expedición de disposiciones sobre dicho sistema". En cuanto al segundo comprende dos renglones: "Autoriza aspecto. modalidades particulares para el cumplimiento obligaciones y el ejercicio de derechos", en un segundo renglón, resolverá "sobre las circunstacias específicas no previstas en el presente Capítulo"; atribuciones muy genéricas que le permiten intervenir en cualquier aspecto relacionado con el seguro de retiro. La única limitación se observa en el propio precepto, cuando a su juicio o las autorizaciones resoluciones convenientes para hacerlas extensivas "a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto".

Las autorizaciones o resoluciones se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, para que tengan aplicación general.

CONCLUSIONES

Ha sido objeto de este trabajo el analizar no solo la seguridad social, sino la evolución que ha sufrido nuestra seguridad social mexicana. Quiero concluir este trabajo ofreciendo a manera de conclusiones un estudio del surgimiento y evolución de la misma, concatenando los actos de gobierno que la han llevado hasta nuestros días.

Para poder concluir respecto de la seguridad social mexicana es necesario ubicarla correctamente en las condiciones políticas, sociales y económicas que definen las etapas precardenistas y cardenista y el primer trienio de las administración del presidente Manuel Avila Camacho.

Para justificar sus existencia, la seguridad social requirió de un desarrollo industrial previo, enmarcado en el capitalismo, pues fue en ese sistema en el que las relaciones obrero-patronales crearon el clima y las necesidades propicias para su establecimiento

Durante el porfiriato, las tristes condiciones de trabajo en las que se encontraba sumergido el país incrementaron de manera sustancial los movimientos de inconformidad de obreros y campesinos, quienes, en busca de mejoras en su forma de vida se unieron para crear organizaciones como el Círculo de Obreros Libres en 1906 y la Liga de Ferrocarrileros en 1908, que inician la lucha común por mejoras laborales y de protección social.

El primero de julio de 1906, Enrique y Ricardo Flores Magón, en su Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, registraron la más trascendente aportación del decenio a la historia del seguro social. En su programa político se proponía modificar la Constitución a fin de garantizar al obrero un salario mínimo, la reglamentación de la jornada de trabajo, el servicio doméstico y el trabajo a domicilio; la prohibición del empleo de niños menores de catorce años, la obligación de los patrones de mantener las mejores condiciones de higiene en las fábricas, de instalar los locales en un estado que prestase seguridad y el pago de indemnización por los accidentes de trabajo, entre otros.

Con la huelga de Cananea y de Río Blanco, se establecen las pautas que posteriormente cristalizarían con el Movimiento Constitucionalista, donde una vez concluida la lucha armada se inició la lucha social, efectuándose las reformas indispensables para el establecimiento de un régimen que garantizara la igualdad

de todos los mexicanos, fincando constitucionalemte las bases de la seguridad social en México.

Durante el Congreso Constituyente de 1917, una comisión inspirada en las ideas de los Flores Magon logró incorporar los derechos de los obreros a la Constitución, haciendo hincapié en la responsabilidad empresarios ante los accidentes v enfermedades profesionales. Por otro lado, también se asentaba que "se considera de utilidad social, el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntatia del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada uno de los Estados, deberán fomentar la organización de instituciones de esta indole, para infundir e inculcar la previsión popular". Esta, que [posteriormente sería considerada la primera Declaración de Derechos Sociales del Mundo, quedó consignada en el artículo 123 fracción XXIX de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917.

En agosto de 1929, siendo presidente de la República Emilio Portes Gil, se reformó el artículo 123 Constitucional y el texto de la fracción quedó así: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de

cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y seguridad de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familias".

En 1931, bajo la administración del presidente Pascual Ortiz Rubio, se expidió la Ley Federal del Trabajo, en la que se hace extensivo el deber de asegurar el porvenir de los asalariados y de sus familiares mediante el pago de indemnizaciones en caso de riesgos profesionales.

Fue hasta el régimen presidencial de Lásaro Cárdenas, cuando se emite un proyecto de Ley de Seguridad Social, fundamentado en los antecedentes, pensamientos y proyectos elaborados con anterioridad. Sin embargo, este proyecto no fue aceptado por los legisladores, que lo consideraron incompleto.

Lázaro Cárdenas fue el encargado de poner en práctica el primer plan sexenal y uno de los más decididos promotores de la creación del Seguro Social. Durante su primer año de gobierno se presentaron varias iniciativas de ley para lograr su implantación. En 1935 se presentó un estudio referente a la forma y

organización de un seguro social que cubriría los riesgos del trabajo. Y así es como a partir de entonces va delineándose la Ley del Seguro Social.

n 1936, a partir de las resoluciones tomadas en la Primera Conferencia de los Estados de America (miembros de la Organización Internacional del Trabajo), el General Lázaro Cárdenas solicita a las distintas dependencias la relación de un proyecto de Ley. De los dos proyectos presentados, fue aceptado el que elaboró la Secretaría de Gobernación y cuyo autor principal fue el licenciado Ignacio García Téllez. Pero debido a la fuerte crisis que sufrió el país a causa de la expropiación petrolera, este proyecto no fue puesto en marcha.

Durante el gobierno del presidente Manuel Avila Camacho se creó la Comisión Técnica del Seguro Social. Este proyecto fue aceptado por el Congreso de la Unión y publicado el 19 de enero de 1943 en el Diario Oficial de la Federación, quedando promulgada la Ley del Seguro Social que dio origen, en 1944, al Instituto Mexicano del Seguro Social.

Durante los primeros años, el Instituto tuvo que afrontar oposición por parte de los industriales y comerciantes, descontentos por el pago de las

cotizaciones, así como por uniones médicas que veían perdida buena parte de sus honorarios. Estas campañas antagónicas en contra de la seguridad social llevaron a grupos de manifestantes a apedrear clínicas, argumentando incompetencia y negligencia de los médicos.

No obstante, el Instituto, por la vía legal, prosiguió buscando los procedimientos mas idóneos y los servicios adecuados para brindar más y mejores beneficios a la clase trabajadora.

Al sexenio siguiente de su creación, durante la presidencias de Miguel Alemán, el Instituto introduce cambios operativos que modifican los avisos y los números de registro patronal y de asegurado, lo cual facilita y controla el pago de cuotas y la vigencia de derechos de los asegurados.

Al asumir la presidencia Adolfo Ruis Cortines, y con el afán de procurar mayor estabilidad financiera en le Instituto, se aumenta el número de grupos de cotización, se eleva el subsidio por incapacidad, se establecen casas de recuperación y de reposo, escuelas de adaptación y se inicia la extensión del seguro social para el campo.

En 1956 se crea "La Casa de la Asegurada", en donde se impartían cursos y artes menores que permitían a las asistentes aprender actividades económicas redituables. Estos centros venían a sustituir a los de alfabetización, creados en 1945, y que en 1950 recibieron el nombre de Centros Educación Popular y de Seguridad Social.

Al llegar a la primera magistratura el licenciado Adolfo Lópes Mateos, se intensifica la extensión del régimen a otros estados de la República y se introducen mejoras en el otorgamiento para los productores de azúcar y sus trabajadores.

Ya en 1960 las Casas de la Asegurada se transforman en Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar. Actualmente algunos de estos centros son de capacitación técnica para el trabajador.

El mandato del presidente **Gustavo Díaz Ordaz** se caracterizó por el fortalecimiento del régimen del seguro social en el campo. Debido a la aprobación de su iniciativa, que proponía modificar algunos artículos de la Ley del Seguro Social vigente en ese tiempo, se ampliaron los beneficios a los trabajadores campesinos.

En este mismo sexenio, el 3 de julio de 1966, se abre al público el centro vacacional Oaxtepec con el salud integral propósito de fomentar la đe trabajadores asegurados, elevar la calidad de vida, desarrollar la convivencia social y fortalecer el núcleo familiar. Tiempo después, esta acción se complementaría con la apertura de otros dos centros más, ante el incremento de la demanda de este establecimientos.

Al asumir la presidencia Luis Echeverría Alvarez, se busco conciliar figuras jurídicas que aparecen en la Ley del Seguro y que no concuerdan con la recién expedida Ley Federal del Trabajo. Se incrementa el monto de las pensiones otorgadas, se crea un nuevo ramo de seguro: el de guarderías; se implantan los servicios de solidaridad social y se actualiza el artículo primero de la Ley del Seguro Social para garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo, tesis que México había manejado reiteradamente en la Declaración de derechos humanos.

Es en 1973, con los programas de solidadridad social, que se dan las condiciones para promover la

incorporación de los grupos minoritarios a fin de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que habían permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tenían capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes.

Con el apoyo del Gobierno Federal, del propio Instituto y de los beneficiarios a través de sus aportaciones económicas y en cuanto a los últimos, con su trabajo personal en beneficio de las comunidades que habitaban, los servicios que se proporcionan son asistencia médica, farmaceútica e incluso hospitalaria, conforme lo permitan los recursos y las condiciones sociales y económicas de la región.

Poco después, en 1975, se firma un acuerdo entre el IMSS y la CONASUPO, iniciándose un proyecto de atención médica, basicamente a travé de la capacitaciún de parteras empíricas de la propia comunidad.

Más tarde, las acciones de solidaridad se ven fortalecidas al iniciarse el programa IMSS-COPLAMAR, que busca mejorar las condiciones de vida de los solidariohabientes estableciendo servicios de atención médica en poblaciones rurales marginadas en todo el país.

A la fecha, más de 18 programs dependen ya del gobierno de su entidad.

Durante el mandato de José López Portillo, se modifican algunos artículos de la ley referentes al pago de aportaciones al IMSS, disponiendose también que el monto de las pensiones se revise anualmente y no cada cinco años como se estipilaba antes.

En el periodo presidencial de Miguel de la Madrid la salud se elevó al rango de derecho constitucional y se fijaron los lineamientos sel Sistema Nacional de Salud. En esta etapa hubo de buscarse el balance óptimo de los elementos para elevar la productividad y propiciar el ajuste a los cambios de la vida del país, en tanto se avenzaba en la desconcentración de la operación de los servicios y se promovían la capacidad y el desarrollo de los recursos humanos.

Para el sexenio 1989-1994, periodo del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el Plan Nacional de Desarrollo anunció la participación de las comunidades y de los tres niveles de gobierno como medio eficaz de asegurar los recursos necesarios para impulsar la protección a todos los mexicanos a través de las siguientes estrategias generales: Mejorar la calidad del servicio, atenuar las

desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, consolidar la descentralización y coordinación de los servicios de salud.

Asi, en el marco de la política referida y como una forma más de consolidar el sistema de seguridad social de nuestro país, el 24 de febrero de 1992, el titular del Ejecutivo presenta ante el Congreso de la Unión, la inicicativa de reformas tanto a la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social como la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, para incorporar el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Si bien el SAR, repetimos, representa un avance en la consolidación de la seguridad social en nuestro país, no podemos dejar de señalar, conclusivamente, algunas cuestiones que, desde la óptica técnica legislativa y constitucional, no pueden ignorarse.

En primer lugar la injerencia desmesurada que se otorga a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la que, además de captar la cuotas del fondo de ahorro, dividido en dos subcuentas (de retiro y de vivienda, de ésta última se encarga el INFONAVIT), conoce de los salarios, retenciones fiscales y determinación de la capacidad de las empresas, llevando tal situación al

extremo de constituir al registro federal de contribuyentes en el instrumento más eficaz para detectar a los patrones y a sus trabajadores.

En el mismo sentido, y siempre en cuanto a las excesivas facultades de la SHCP, es también de señalarse la cuesdión de que a nivel norma reglamentaria se faculta a dicha dependencia para establecer las condiciones en que han de operar las prestaciones del seguro de retiro a través de los planes de pensiones que a tal efecto expide, cuando en buena técnica dicha atribución debiera ejercerla el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Finalmente queremos aludir a la situación de que las reformas que se han analizado en el cuerpo del presente trabajo, otorgan a la Secretaría de Hacienda, a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, así como al Banco de México atribuciones para expedir «disposiciones de carácter general», si tal aberración es bien vista a la luz de nuestra constitución específicamente al tenor de lo que disponen los artículos 89 y 90, podemos colegir cómo, por un lado, que entre las facultades que se otorgan al Ejecutivo Federal no se encuenran las relativas a la materia de seguridad social, y por el otro el que la actividad de los secretarios de Estado se

regula mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública, lo que nos lleva a determinar que, virtud del principio de que los funcionarios sólo pueden realizar aquellas facultades que expresamente les es permitido no es posible que una ley onfraconstitucional (secundaria) rebase claramente los límites definidos por el artículo 89 de la Constitución y menos conferir a tres dependencias del Ejecutivo Pederal facultades extremas, como lo es la de expedir «mediante disposiciones de carácter general», pues aquí, además, claramente se está invadiendo la esfera de competencia de otro de los órganos constitucionales como lo es el Congreso de la Unión, único facultado para emitir formal y materialmete tal tipo de disposiciones.

Por último consideramos pertinente el aludir que creemos que la tarea del Instituto Mexicano del Seguro Social ha de ser la de activar sus potencialidades para desarrollar al máximo su capacidad de acción, como organismo redistribuidor de la riqueza, de la solidaridad y justicia social, la de otorgar los servicios con mayor calidad y preservar el equilibrio financiero para mantener su capacidad de respuesta a una mayor demanda.

BIBLIOGRAPIA

Arce Cano, Gustavo. <u>De los seguros sociales a la seguridad social.</u> Ed. Porrúa. México 1972 p.346.

Beverdge, William. Apud Alonso Olea, Manuel.

Institutciones de Seguridad Social. Ed. Civitas, 8a.

Madrid 1982. p 320.

Briceño Ruiz, Alberto. <u>Derecho Mexicano de los Seguros Sociales.</u> Ed. Harla, México 1990. p. 563.

Borrajo, Da Cruz. <u>Estudios Jurídicos de la Previsión</u>

<u>Social.</u> Ed. Aguilar, Madrid 1963 p. 357.

De la Cueva, Mario. <u>El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.</u> Tomol.Ed. Porrúa, México 1988 p.732.

De la Cueva, Mario. <u>El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo</u>, Tomo II. Ed. Porrúa, México 1989. p.744.

García Cruz, Miguel. <u>Evolución Mexicana del Ideario</u> de la Seguridad Social. UNAM México 1962. p.457.

Góngora Pimentel, Genaro David. <u>Introducción al</u>
<u>Estudio del Juicio de Amparo.</u> Temas del Juicio de Amparo
en Materia Administrativa. Ed. Porrúa. 3a. Ed. México
1990. p.469.

Martone, Francisco José. <u>Seguro Social Obligatorio.</u>
Buenos Aires 1951 p. 321.

Pérez Patón, Roberto. <u>Principios de Derecho Social v</u>
<u>Legislación del Trabajo</u>, La Paz 1946. p. 654.

Pichardo Pagaza, Ignacio. <u>Introducción a la Administración Pública de México.</u> Libros de Texto INAP-CONACYT. México 1984. p.367.

Poblete Troncoso, Moisés. <u>El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en Chile.</u> Ed. Jurídica, Santiago de Chile 1949. p 543.

Tena Suck, Rafael e Italo Morales, Hugo. <u>Derecho de</u>

<u>la Seguridad Social.</u> Ed. Pac. 2a. Ed. México 1990 p. 160.

Trueba Urbina, Alberto. <u>La Nueva Legislacióm de la Seguridad Social en México.</u> México 1989 UNAM p.323.

REMEROGRAFIA.

Diario Oficial de la Federación del 24 de Febrero de 1992.

Diario Oficial de la Federación del 30 de Abril de 1992.

Diario Oficial de la Federación del 4 de mayo de 1992.

Diario Oficial de la Federación del 2 de Septiembre de 1992.

Diario Oficial de la Federación del 13 de Noviembre de 1992.

JURISPRUDENCIA.

Quinta época del Semanario Judicial de la Federación. Tomo XCI Rivera Torres Agustín.

Jurisprudecia Número 219 publicada en el apéndice del Semanario Judicial de la Federación de 1975, tercera parte.

LEGISLACION.

Código de Comercio y Leyes Complementarias, Ed Porrúa. México 1991.

Ley del Seguro Social, Ed. Porrúa. México 1991.