

107  
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA Y  
LA NECESIDAD DE SU ESTUDIO INTEGRAL

**T E S I S**

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

RODOLFO CALVILLO POPOCA



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# INDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	
CAPÍTULO I.	
A). APORTACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL .....	1
B). CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.....	14
C). EL SISTEMA MEXICANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.....	21
CAPÍTULO II.	
A). EL SERVICIO CIVIL, CONCEPTO Y ANTECEDENTES....	32
B). LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y SUS TRABAJADORE RES.....	40
C). BREVE ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEY DEL IMSS, ISSSTE E ISSFAM. HACIA UN SISTEMA UNIFICADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	49
CAPÍTULO III.	
A). SEGURIDAD SOCIAL Y LOS RIESGOS DE TRABAJO.....	59
B). LA PREVISIÓN SOCIAL Y LOS RIESGOS DE TRABAJO..	66
C). LA INDEMNIZACIÓN EN LOS RIESGOS DE TRABAJO....	74
D). LA PREVISIÓN SOCIAL EN LA ESFERA ADMINISTRA TIVA; LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN - SOCIAL. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SO CIAL.....	81

	PÁG.
CAPÍTULO IV.	
A). EL SISTEMA IMPOSITIVO DEL ESTADO Y LAS CUOTAS DEL IMSS.....	89
B). NATURALEZA JURÍDICA DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUS EFECTOS SOCIALES.....	94
C). LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.....	101
CONCLUSIONES .....	107
BIBLIOGRAFÍA .....	112

## INTRODUCCION

EN ESTAS LÍNEAS HABREMOS DE SENTAR LOS PRINCIPIOS QUE -  
REGIRÁN ESTE TRABAJO QUE ABORDA EL ANÁLISIS DE LA REALIDAD -  
ESENCIAL DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO SISTEMA  
JURÍDICO.

ES UN USO MUY GENERALIZADO, DE TODA APRECIACIÓN SOBRE -  
LAS INSTITUCIONES DE NUESTRO SISTEMA JURÍDICO, LA EXALTACIÓN  
DE LAS VIRTUDES DE ESAS INSTITUCIONES EN UN GRADO SUPERLATI-  
VO, ESA EXALTACIÓN SE RECONCENTRA MUCHO EN LAS ÁREAS DEL-  
LLAMADO "DERECHO SOCIAL", TALES COMO EL DERECHO AGRARIO, EL  
DERECHO LABORAL Y EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

EN EL ÁREA DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARTICU-  
LARMENTE HABLANDO DE LOS SEGUROS SOCIALES, LA PRECONIZACIÓN-  
DE LAS VIRTUDES DE NUESTRO SISTEMA JURÍDICO SE HACE INTENSA.  
EN EL MUNDO, DESDE EL SIGLO PASADO, LOS SEGUROS SOCIALES SE  
FUERON DESARROLLANDO CON GRAN IMPULSO. EN 1883 TENEMOS QUE  
EN ALEMANIA SE IMPLANTÓ EL SEGURO DE ENFERMEDAD OBLIGATORIO.  
EN 1901, EN BÉLGICA, SE FUÉ DESARROLLANDO EL SEGURO DE DESEM-  
PLEO. EN 1911 OCURRE TAL DESARROLLO EN GRAN BRETAÑA. EN --  
1877 LA HISTORIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL NOS CITA QUE EN SUI-  
ZA SE RECONOCIÓ EL DERECHO DE COMPENSACIÓN POR ENFERMEDADES

OCUPACIONALES, COMO ES EVIDENTE, EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL TUVO UNA PROYECCIÓN MUY ANTERIOR A LA ÉPOCA DE SU IMPULSO EN MÉXICO.

PERO AUNQUE NUESTRO PAÍS NO CUENTA CON ESTOS ATECEDENTES TAN REMOTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SI CUENTA CON UN EXTRAORDINARIO DESARROLLO EN POCOS AÑOS. EN UN ESPACIO DE 20 AÑOS, UN CÚMULO EXTRAORDINARIO DE LEYES CONSIGNAN LOS DERECHOS MÍNIMOS DE LOS BENEFICIADOS CON LA SEGURIDAD SOCIAL. ESTA SEGURIDAD ENCUENTRA SU CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL MAGNÁNIMO ARTÍCULO 123. LA SEGURIDAD SOCIAL NACE CON PERFILES PLAUSIBLES, QUE SE IRÍAN DESARROLLANDO EN LAS NORMAS TÉCNICAS ACTUARIALES DEL CÁLCULO DE SEGUROS, PARA DEVENIR FINALMENTE EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, QUE EN 1942 FUÉ TAN BIEN APROBADA POR LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL CONGREGADA EN ESE MISMO AÑO EN SANTIAGO DE CHILE. ESTE EXTRAORDINARIO DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL HA TENIDO LA CONSECUENCIA POSITIVA DE IR BENEFICIANDO CADA VEZ MÁS A UN NÚMERO MAYOR DE PERSONAS QUE INDEFECTIBLEMENTE NECESITAN DE LA SEGURIDAD SOCIAL. PERO CONSECUENCIA NEGATIVA HA TRAIDO UNA ACTITUD DE "CONFORMISMO Y MOLICIE" DE LOS ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO SISTEMA.

SALVO CONTADAS EXCEPCIONES, EL ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO SISTEMA SIEMPRE TIENDE A LA AFIRMACIÓN DE

LAS VIRTUDES, PERO NO DE LOS DERECTOS DEL MISMO. SÓLO A FUERZA DE SU EVIDENCIA, LOS YERROS DE NUESTRO SISTEMA SON CONSIDERADOS. CUANDO ESOS YERROS NO SON EVIDENTES, LOS ANÁLISIS TIENDEN A ESTIMULAR LA VISIÓN DE UN CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, QUE DESDE LUEGO, NO EXISTÉ EN NUESTRA REALIDAD. OBJETO, PUES, DEL PRESENTE ESTUDIO ES DESECHAR ESTA VISIÓN MUY SOCORRIDA, COMO FORMA PRÁCTICA DE AVISORAR LOS GRANDES ESFUERZOS QUE TODAVÍA TIENE QUE REALIZAR NUESTRO SISTEMA.

¿CÓMO SUPERAR ESTA VISIÓN?. HE AQUÍ EL SENTIDO DEL OTRO PRINCIPIO DE ESTE TRABAJO. TRATAREMOS DE QUE NUESTRO ESTUDIO SOBRE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL SEA GLOBAL Y NO SE CONCENTRE SOLAMENTE EN ALGUNO DE LOS MÚLTIPLES ASPECTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LOS ANÁLISIS SOBRE EL CONCEPTO SIEMPRE SUELEN PARCIALIZARSE, SEA QUE ABORDE EL ASPECTO FINANCIERO DE LAS CUOTAS DE SEGURIDAD, SEA QUE ABORDEN EL PROBLEMA DE LA COBERTURA DE LOS RIESGOS DE TRABAJO, DE LA PREVISIÓN SOCIAL, ETC. LA SEGMENTACIÓN DE ESTOS ANÁLISIS, DIFÍCILMENTE, PUEDE PROPORCIONAR UNA VISIÓN GLOBAL DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL Y, POR ENDE, NO PUEDE PROPORCIONAR EL IMPULSO PARA SUPERAR EL HILO TRADICIONAL DE LOS ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO.

CON EL OBJETIVO DE SUPERAR ESTA VISIÓN, NO TENIENDO UN ENFOQUE PARCIAL, LLEVAREMOS A CABO EL ESTUDIO DE LOS PRINCI-

PALES RENGLONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, SUBRAYANDO SUS ACIERTOS, PERO DESTACANDO TAMBIÉN SUS DEFECTOS, CON EL PROPÓSITO DE SUGERIR SOLUCIONES EN EL MOMENTO POSTRER DEL -- TRABAJO. MUY PROBABLEMENTE EL PRESENTE TRABAJO DÉ LA IMPRESIÓN DE SER UN ANÁLISIS MUY ESQUEMÁTICO, Y QUIZÁ LO SEA, SIN EMBARGO, ES EL CAMINO MÁS ADECUADO QUE ENCONTRAMOS PARA ENCARAR EL PROBLEMA DE LA MISTIFICACIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL. A LA VEZ, EL PRESENTE TRABAJO ES LA PUERTA QUE ABRIMOS PARA ADENTRARNOS EN EL COMPLEJO CAMPO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, AL CUAL PRETENDEMOS DEDICARLE FUTURAS HORAS DE TRABAJO Y ESTUDIO.



## CAPÍTULO I

- A). APORTACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL.
- B). CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.
- C). EL SISTEMA MEXICANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.

## CAPÍTULO I.

## A). APORTACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL.

PODRÍAMOS EMPEZAR A HABLAR DE APORTACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL DESDE TIEMPOS LEJANOS, REMONTÁNDONOS A LAS VOCES DE QUIENES CONDENABAN A LA ESCLAVITUD EN LA MISMA ÉPOCA ANTIGUA O EL PENSAMIENTO CRISTIANO DE ALBORES DE NUESTRA ERA, -- QUE INVOCABA COMO PENSAMIENTO NOVEDOSO EL "AMOR AL PRÓJIMO"-- COMO MANDAMIENTO CAPITAL. SIRVIÉNDONOS DE LA BIBLIA, PODRÍAMOS CITAR VESTIGIOS PRÍSTINOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, COMO EL QUE IMPLICARÍAN ESTOS ANATEMAS QUE LANZÓ ISAÍAS A LOS CORAZONES INICUOS DE ISRAEL:

"LAVAD, LIMPIAOS; QUITAD LA INIQUIDAD DE VUESTRAS OBRAS DELANTE DE MIS OJOS; DEJAD DE HACER LO MALO;

APRENDED A HACER EL BIEN; BUSCAD JUICIO, RESTITUID AL AGRAVIADO, OÍD EN DERECHO AL HUÉRFANO, AMPARAD A LA VIUDA". (1)

NO CABE DUDA DE QUE EL PENSAMIENTO DE SOLIDARIDAD HACIA EL TRISTE DESTINO DE LAS CLASES DESPROTEGIDAS DE LA SOCIEDAD APARECE EN TODAS ÉPOCAS Y EN TODAS LAS COLECTIVIDADES, COMO-

(1) Antiguo Testamento, Libro de Isaías, Capítulo 1, Versículos 16-17, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1975.

LO INDICAN LOS TROPOS DE LA BIBLIA QUE CITAMOS. SIN EMBARGO, EL SENTIMIENTO DE SOLIDARIDAD POR ESTE TRISTE DESTINO, AUNQUE PILAR INDISPENSABLE DE LA SEGURIDAD SOCIAL, NO ES FUNDAMENTO-SUFICIENTE PARA HABLAR DE ESTE CONCEPTO, Y SI NO ES SUFICIENTE PARA HABLAR DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL, MENOS LO SERÁ PARA HABLAR DE ÉSTA COMO INSTITUCIÓN. PARA QUE PODAMOS HABLAR DE PERFILES MÁS DEFINIDOS DEL CONCEPTO Y DE LA INSTITUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ES NECESARIO QUE SE CONJUGUEN -- CIERTAS CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES, TALES COMO LA OBLIGATORIEDAD LEGAL DE LA AYUDA PRESTABLE A LAS PERSONAS NECESITADAS DE LA SEGURIDAD Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN NORMAS DE CARÁCTER IMPERATIVO QUE RIJAN DETERMINADO ORDEN-JURÍDICO. PERO TODAVÍA MÁS QUE ESTAS CIRCUNSTANCIAS, PARA HABLAR DE SEGURIDAD SOCIAL SE REQUIERE DE QUE HISTÓRICAMENTE SE PRESENTEN CONDICIONES MUY ESPECIALES. POR MUY DEPLORABLES -- QUE FUERAN LAS CONDICIONES DE VIDA TANTO DEL ESCLAVO COMO DEL SIERVO EN SUS RESPECTIVAS ÉPOCAS, ELLOS TENÍAN ASEGURADOS CASI EN FORMA INDEFECTIBLE SUS MEDIOS DE SUBSISTENCIA. SE REQUERÍA QUE EN LA ESCENA HISTÓRICA APARECIERA UNA CLASE QUE NO TUVIERA ASEGURADAS SUS CONDICIONES DE SUBSISTENCIA, QUE ESTUVIERA COMPLETAMENTE MANIATADA A LOS DICTADOS DE LA CLASE DOMINANTE PARA QUE LA SITUACIÓN DE DESAMPARO Y CARENCIA DE TODA PROTECCIÓN JURÍDICA SE HICIERA SUPERLATIVA, Y POR ENDE, LA NECESIDAD DE LA SEGURIDAD SOCIAL SE MANIFESTARA PLENAMENTE. ADVIRTIÉNDONOS ESTA FENOMENOLOGÍA MUY ESPECIAL, TENEMOS EL SI--

GUENTE PLANTEAMIENTO:

"EL IMPACTO DE LAS FUERZAS MODERNIZANTES SOBRE EL MODO DE VIDA TRADICIONAL HA SIDO TRASTORNANTE, UNA VERDADERA CATÁSTROFE CULTURAL. EL AVANCE DEL INDUSTRIALISMO Y DEL MERCADO HA EROSIONADO Y DESPEZADO IMPORTANTES CONJUNTOS DE VÍNCULOS SOCIALES, POLÍTICO Y ECONÓMICOS...MILLONES DE INDIVIDUOS HAN SIDO ARRANCADOS DE SU HABITAT SOCIOCULTURAL E INDUCIDOS EN UN NUEVO SISTEMA DE RELACIONES -EL AUTO MERCADO REGULADO- EN EL CUAL EL SENTIDO DE PERTENENCIA DE LA COMUNIDAD Y DE SOLIDARIDAD ESTABA AMENAZADO POR LA LÓGICA DESPIADADA DE LA GANANCIA".(2)

DADA ESTA PARTICULAR FENOMENOLOGÍA, ES DABLE HABLAR CON MAYOR PROPIEDAD DE ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL A PARTIR DE LA ÉPOCA DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA. ASÍ, SE DICE QUE UN TAL DIPUTADO ROME EN TIEMPOS DE LA CONVENCION PROPUSO UNA MODIFICACIÓN A LA DECLARACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DEL HOMBRE DE 1789, EN EL SENTIDO DE QUE SE AGREGARAN LOS DERECHOS SOCIALES A LA LISTA DE LOS DERECHOS POLÍTICOS E INDIVIDUALES QUE SIEMPRE HABÍAN MANEJADO LOS TEÓRICOS DE LA ILUSTRACIÓN. CIERTAMENTE, NO LLEGÓ A GERMINAR LA IDEA DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA MENTE DE LOS REVOLUCIONARIOS FRANCESES, PERO EN LO QUE RESPECTA AL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL, SE-

---

(2) Bobbio, Norberto, Diccionario de Política, A.J. México, Edit. Siglo XXI, 1981, pág. 609.

PUEDEN CONSIGNAR IMPORTANTES PLANTEAMIENTOS HECHOS POR LA -  
CONVENCIÓN, COMO LOS SIGUIENTES:

"EL ARTÍCULO 21 PONÍA FIN A LA IDEA DE LA CARIDAD, DE LA ASISTENCIA Y DE LA BENEFICENCIA Y PLANTEABA EL PENSAMIENTO DE QUE LA SOCIEDAD TIENE EL DEBER DE ASEGURAR A LOS HOMBRES UN TRABAJO QUE LES PROPORCIONE UN INGRESO PARA UNA VIDA DECOROSA..."(3)

INDUDABLEMENTE QUE ÉSTE ES UN VESTIGIO MÁS SÓLIDO DEL-  
CONCEPTO DE SEGURIDAD, PUES HABLA YA DE LA OBLIGATORIEDAD SO  
CIOJURÍDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. A PESAR DE ELLO, NO PO  
DEMOS HABLAR DE PERFILES DEFINIDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, -  
DADAS LAS AGUDAS LIMITACIONES QUE TENÍAN LOS TRABAJADORES DE  
AQUEL ENTONCES PARA EXPRESAR SUS DERECHOS Y EL TREMENDO-  
ARRAIGO QUE TENÍAN LAS LLAMADAS "LEYES DE POBRES", LEYES QUE  
ANTEPONÍAN LA IDEA DE LA CARIDAD A LA DE LA SEGURIDAD SOCIAL  
Y QUE PERMITÍAN A LOS PATRONES AUTOEXONERARSE DE LA OBLIGA-  
CIÓN DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS DE PREVISIÓN SOCIAL, A LA MA  
NERA COMO LO HACÍA EL SCROOGE DE DICKENS.

PARA QUE EL CONCEPTO Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN ADQUIRIE  
RAN PERFILES MÁS DEFINIDOS, SE REQUERÍA QUE SE AGUDIZARAN  
LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO DE LOS PROLETARIOS; SE

(3) De la Cueva, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II,  
México, Editorial Porrúa, S. A., 1984, Pág. 36.

REQUERÍA QUE SE CONCENTRARAN CADA VEZ MÁS LOS GRANDES CAPITALES, CON LA PRETENSIÓN INEQUÍVOCA DE GANAR EXCESIVAMENTE A-COSTA DE UN ABARATAMIENTO INAUDITO DE LA MANO DE OBRA. SE-REQUERÍA DE UN QUEBRANTAMIENTO PROFUNDO DE LA FILOSOFÍA DEL "LAISSER-FAIRE". CONJUGADAS ESTAS CIRCUNSTANCIAS, PODEMOS-DECIR QUE:

"DESDE ENTONCES LA SOLIDARIDAD DEL TRABAJO, JUNTO CON UNA TOMA DE CONCIENCIA MÁS NETA Y MÁS COMPROMETIDA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES POR PARTE DE LOS DEMÁS, HA DADO LUGAR A MUCHOS CAMBIOS PROFUNDOS. SE HAN IDO BUSCANDO SISTEMAS NUEVOS. SE HAN DESARROLLADO DIVERSAS FORMAS DE NEOCAPITALISMO O COLECTIVISMO. CON FRECUENCIA LOS HOMBRES DE TRABAJO PUEDEN PARTICIPAR, Y EFECTIVAMENTE PARTICIPAN, EN LA GESTIÓN Y CONTROL DE LA PRODUCTIVIDAD DE LAS EMPRESAS. POR MEDIO DE ASOCIACIONES ADECUADAS, ELLOS INFLUYEN EN LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y DE REMUNERACIÓN, ASÍ COMO EN LA LEGISLACIÓN SOCIAL". (4)

EL PERFIL MÁS DEFINIDO DE LA SEGURIDAD SOCIAL SURGE TAMBIÉN COMO OPCIÓN BÁSICA DE FORTALECIMIENTO DEL CAPITALISMO.- EN ESTA PERSPECTIVA, PARA 1883 EN ALEMANIA SE ESTABLECIÓ EL SEGURO DE ENFERMEDAD OBLIGATORIO. ESTE SEGURO ABARCABA A LOS TRABAJADORES INDUSTRIALES, AGRÍCOLAS Y A LOS COMERCIALES QUE ERAN MAL PAGADOS. ESTE SEGURO SE SOSTENÍA FUNDAMENTAL-

(4) Juan Pablo II, Encíclica "Laborem Exerceat", México, Ediciones Paulinas, 1981, pág. 34.

CIONAR AYUDA A LOS TRABAJADORES EN CASO DE MATERNIDAD O GASTOS FAMILIARES, YA QUE LOS FAMOSOS ORFELINATOS SE ENCARGABAN DE ATENDER LA SUBSISTENCIA DE LOS NIÑOS HUÉRFANOS Y DE LOS NIÑOS DE MADRES INDIGENTES, BAJO LOS ESTRECHOS CRITERIOS DE LA CARIDAD Y LA ASISTENCIA PRIVADA. (6)

NO ES SINO HASTA 1934, QUE EN LOS ESTADOS UNIDOS, SURGEN TANTO EL CONCEPTO Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO FENÓMENOS MÁS DEFINIDOS:

"EN JUNIO DE 1934, EL PRESIDENTE ROOSEVELT NOMBRÓ UN COMITÉ DE SEGURIDAD ECONÓMICA CON EL FIN DE ESTUDIAR Y PRESENTAR UN PROGRAMA DE SEGURIDAD SOCIAL AL PUEBLO NORTEAMERICANO. AQUEL COMITÉ ESTABA COMPUESTO POR LOS SECRETARIOS DE TRABAJO, TESORERÍA Y AGRICULTURA, EL MINISTRO DE LA JUSTICIA Y EL ADMINISTRADOR DE LA BENEFICIENCIA.

LAS CONDICIONES ECONÓMICAS QUE IMPERABAN ENTONCES INDICABAN QUE LA LEGISLACIÓN DE QUE SE TRATABA IBA A SER ACOGIDA CALUROSAMENTE. LOS AÑOS DE LA "GRAN DEPRESIÓN" HABÍAN ENFRENTADO AL PUEBLO CON LA REALIDAD DE 10 MILLONES DE TRABAJADORES DESOCUPADOS Y DE 18 MILLONES DE PERSONAS QUE DEPENDÍAN DE SOCORROS PARA SUBSISTIR". (7)

VENCIENDO SERIAS DIFICULTADES, COMO LA OPOSICIÓN DE LOS

---

(6) Riegal, R. y J.S. Miller, Seguros Generales... Op. cit. pág. 449.

(7) Idem.

ORTODOXOS PATRONES NORTEAMERICANOS, QUE VEÍAN LA ACCIÓN DEL GOBIERNO COMO "SOCIALISMO ESTATAL", Y HASTA LA RESISTENCIA DE LA MISMA CORTE SUPREMA (QUE EN UN PRINCIPIO NO CONVALIDÓ LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEGISLACIÓN DE ROOSEVELT, AUNQUE DESPUÉS SI LA CONVALIDÓ), EL ACTA DE SEGURIDAD SOCIAL SE IMPUSO EN EL SISTEMA NORTEAMERICANO. ESTA ACTA TENÍA UNA VISIÓN INTEGRAL DE LO QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL, YA QUE COMPRENDIÓ, DESDE UN PRINCIPIO RUBROS TAN IMPORTANTES COMO LA ASISTENCIA A LA ANCIANIDAD, LAS PRESTACIONES A SOBREVIVIENTES E INCAPACIDAD, EL SEGURO DE DESEMPLEO, LA AYUDA A LOS HIJOS DEPENDIENTES, SERVICIOS DE SANIDAD, MATERNO-INFANTILES, DE REHABILITACIÓN, ETC. LASTRADO FUERTEMENTE POR CONCEPCIONES DE TIPO "LIBERAL", EL SISTEMA NORTEAMERICANO POCO A POCO SE HA IDO DILATANDO, Y ABARCA YA UN NÚMERO MÁS IMPORTANTE DE PRESTACIONES QUE LAS QUE CONTEMPLÓ ORIGINALMENTE EN 1934. - DESDE ESE AÑO, EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN NORTEAMÉRICA SE HA CONVERTIDO EN PIEZA ANGULAR QUE SIRVE PARA SORTEAR LOS CONTRATIEMPOS DEL SISTEMA CAPITALISTA.

SIGUIENDO LA INSPIRACIÓN NORTEAMERICANA, WILLIAM BEVERIDGE EN INGLATERRA CONCEBE UN PLAN DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL QUE SE PRETENDE ABARCAR A TODA LA COMUNIDAD INGLESA. CON UNA VISIÓN MÁS INTEGRAL DE LO QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL, BEVERIDGE PROPUSO SALVAR LAS LIMITANTES DEL SISTEMA CAPITALISTA PARA QUE SE PUDIESE LOGRAR LA JUSTICIA SOCIAL Y UNA MA



YOR SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES EN SUS RESPECTIVOS EMPLEOS.  
 EL EXPONÍA SU CONCEPCIÓN DE LA SIGUIENTE MANERA:

"LA META DEL PLAN PARA LA SEGURIDAD SOCIAL ES -  
 ABOLIR LA INDIGENCIA, ASEGURANDO QUE TODO CIUDADA-  
 NO CON VOLUNTAD DE SERVIR DE ACUERDO CON SUS FACUL-  
 TADES, TENGA EN TODO TIEMPO UN INGRESO SUFICIENTE-  
 PARA HACER FRENTE A SUS RESPONSABILIDADES..."(8).-  
 ASIMISMO "LOS CIUDADANOS EN SU CALIDAD DE PERSONAS  
 ASEGURADAS DEBEN CONVENCERSE DE QUE NO PUEDEN OBTEN-  
 ER MÁS QUE CIERTOS BENEFICIOS POR DETERMINADAS CO-  
 TIZACIONES...NO DEBEN ACOSTUMBRARSE A CONSIDERAR -  
 AL ESTADO COMO DISPENSADOR DE DONES POR LOS CUALES  
 NADIE NECESITE PAGAR". (9)

ESTOS DOS PRECEDENTES ANGLOSAJONES, EL ACTA DE LA SEGU-  
 RIDAD SOCIAL DE ROOSEVELT Y EL PLAN BEVERIDGE, SE ENTREMEZ-  
 CLARON EN LA FAMOSA DECLARACIÓN DEL ATLÁNTICO DEL 14 DE AOS-  
 TO DE 1941. EN ELLA LOS PUEBLOS DE LAS NACIONES UNIDAS, A -  
 TRAVÉS DE LAS VOCES DE ROOSEVELT Y CHURCHILL, SE COMPROMETIE-  
 RON A "...PROMOVER NIVELES DE VIDA MÁS ELEVADOS, TRABAJO PER-  
 MANENTE PARA TODOS Y CONDICIONES DE PROGRESO Y DESARROLLO --  
 ECONÓMICO Y SOCIAL..." (10)

(8) Beveridge, William , El Seguro Social y sus Servicios Conexos, Traduc-  
 de Carlos Palomar Zuloaga, México, Editorial Jus, 1946, pág. 195.

(9) Beveridge, William , El Seguro Social... Op. cit. pág. 135.

(10) De la Cueva, Mario, Nuevo Derecho... Op. cit. Pág. 40.

PERO DEFINITIVAMENTE, EL CLÍMAX DE LA UNIVERSALIDAD DEL-  
CONCEPTO Y DE LA INSTITUCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL HAN DE  
SOBREVENIR CON LA FAMOSA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS  
DE 1948. ESTA, EN SU ARTÍCULO 22, PUNTUALIZA LO SIGUIENTE:

"TODA PERSONA, COMO MIEMBRO DE LA SOCIEDAD, TIENE DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL, Y A OBTENER, MEDIANTE EL ESFUERZO NACIONAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, HABIDA CUENTA DE LA ORGANIZACIÓN Y LOS RECURSOS DE CADA ESTADO, LA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, INDISPENSABLES A SU DIGNIDAD Y EL LIBRE DESARROLLO DE SU PERSONALIDAD". (11)

CON ESTE IMPORTANTE PLANTEAMIENTO, LA CONSAGRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL SE ALCANZA EN EL MUNDO. AHORA BIEN, COMO GRAN PARTE DE LAS NACIONES DEL MUNDO HAN RATIFICADO LA FAMOSA DECLARACIÓN, ÉSTA SE HA HECHO PARTE DE MUCHAS CONSTITUCIONES, LAS QUE EN FORMA IMPERATIVA HABLAN DEL DERECHO QUE TIENEN TODA PERSONA A OBTENER LA SATISFACCIÓN DE SUS NECESIDADES SOCIALES Y DEL DEBER JURÍDICO QUE TIENEN TODOS LOS SECTORES DE LA SOCIEDAD PARA PROVEER DICHA SATISFACCIÓN.

APOYÁNDOSE EN ESTA "INTERNACIONALIZACIÓN", LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL ESPECIALIZADA DE LA O.N.U. MÁS ANTIGUA,-

---

(11) Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público, México, -- Editorial Porrúa, S. A. 1983, pág. 477.

LA O.I.T., DESPLIEGA SU LABOR EN PRO DE LA SEGURIDAD SOCIAL-  
INTEGRAL. EN SU REUNIÓN XXVI, CELEBRADA EN FILADELFIA EN -  
1944, LA O.I.T. HIZO ESTOS IMPORTANTES PRONUNCIAMIENTOS:

"...TODOS LOS SERES HUMANOS, CUALQUIERA QUE SEA SU RAZA, SU CREENCIA O SU SEXO, TIENEN EL DERECHO DE CONSEGUIR SU PROGRESO MATERIAL Y SU DESARROLLO ESPIRITUAL EN LA LIBERTAD Y LA DIGNIDAD, EN LA SEGURIDAD ECONÓMICA Y EN LA IGUALDAD DE CIRCUNSTANCIAS... EN LA CONFERENCIA DE FILADELFIA SE APROBARON, TAMBIÉN, TRES RECOMENDACIONES RELATIVAS CON LA POLÍTICA PERMANENTE DE SEGURIDAD SOCIAL: LA RECOMENDACIÓN NÚMERO 67, REFERENTE A LA SEGURIDAD -- ECONÓMICA DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA, LA RECOMENDACIÓN NÚMERO 69, RELATIVA A LA ASISTENCIA MÉDICA Y LA RECOMENDACIÓN NÚMERO 72, REFERENTE AL - SERVICIO DE EMPLEO..." (12)

Á NIVEL LATINOAMERICANO, HA PENETRADO FUERTEMENTE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. HAN SIDO FRECUENTES LAS REUNIONES Y CONFERENCIAS LATINOAMERICANAS SOBRE LA MATERIA, Y LA ACCIÓN DE LA O.I.T. HA SIDO PARTICULARMENTE INTENSA EN LA REGIÓN, DADAS LAS HABITUALES CONDICIONES DE INSEGURIDAD QUE SE VIVEN EN ELLA Y LA PROVERBIAL PROPENSIÓN DE LOS GOBERNANTES LATINOAMERICANOS DE BURLAR LOS ELEVADOS PRINCIPIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. MUY SIGNIFICATI

---

(12) Sociedad Panamericana de Derecho Internacional, Revista Panamericana de Derecho Social, tomo XXXII, Enero-junio, 1980, Perú, pág.47.

VA FUÉ LA CREACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1951. DICHA ORGANIZACIÓN AGRUPA PRÁCTICAMENTE A TODOS LOS PAÍSES DE AMÉRICA Y LAS FILIPINAS, DADA LA TREMENDA INFLUENCIA LATINA QUE TIENE ESTE PAÍS. HA CELEBRADO LA ORGANIZACIÓN ASIDUAMENTE REUNIONES EN LIMA, QUITO Y BUENOS AIRES. EN ESTAS REUNIONES SE HA HE HINCAPIÉ EN LA NECESIDAD DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA DE LOS GOBIERNOS PARA GARANTIZAR EN FORMA SUFICIENTE EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. SE PLANTEA, EN ESTAS REUNIONES, LA NECESIDAD DE ATENDER PROBLEMAS DELICADOS, COMO EL DE LA SEGURIDAD DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y LA DE LOS TRABAJADORES DEL CAMPO.

EMPERO, EL CÚLMEN DE ESTOS PLANTEAMIENTOS SE ALCANZÓ -- CON LA DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES, QUE EMITIÓ EL SIGUIENTE PRONUNCIAMIENTO ACERCA DE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN A LA SEGURIDAD SOCIAL:

"A) EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL ES ESENCIAL EN EL HOMBRE POR SU CONDICIÓN PERSONAL Y COMUNITARIA.

B) COMPATIBILIZACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, PLANIFICACIÓN PROMOTORA DEL BIENESTAR A TRAVÉS DE LA REDISTRIBUCIÓN JUSTA DE LA RIQUEZA Y LA NO POSTERGACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL POR PRIORIDADES DE DESARROLLO ECONÓMICO.

C) EL DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL INCUMBE A LA

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR CUANTO LO HA CONVER-  
TIDO EN FIN ESENCIAL DEL MISMO.

D) EL CONTENIDO YA NO PUEDE SER EL TRADICIONAL-  
CUIDADO DE LA SALUD Y MEDIOS ECONÓMICOS DE SUBSIS-  
TENCIA, SINO LA PRESUNCIÓN DE SERVICIOS DE REHABI-  
LITACIÓN, VIVIENDA, CRÉDITO SOCIAL, FORMACIÓN PRO-  
FESIONAL, AHORRO, RECREACIÓN Y CUANTOS OTROS SERVI-  
CIOS SOCIALES TIENDAN A LA PROMOCIÓN Y DESARROLLO-  
DE LA PERSONALIDAD HUMANA.

E) LA COBERTURA FINANCIERA POR EL PRINCIPIO DE-  
LA SOLIDARIDAD NACIONAL.

F) COLABORACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS, SEMI-PÚ-  
BLICAS Y PRIVADAS EN FORMA DE SERVICIO PÚBLICO IN-  
TEGRADO EN LA PLANIFICACIÓN NACIONAL". (13)

ESTE ES, EN SUMA, EL PANORAMA DE LAS PRINCIPALES APOR-  
TACIONES QUE SE HAN REGISTRADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.  
ESTE PANORAMA NOS SEÑALA QUE LA PREOCUPACIÓN POR LA SITUA-  
CIÓN DE LOS INDIVIDUOS MARGINADOS DE LOS BENEFICIOS SOCIALES  
HA SIDO CONSTANTE EN TODO TIEMPO Y LUGAR. SIN EMBARGO, SÓLO  
ES HASTA LOS TIEMPOS MODERNOS CUANDO LA IDEA Y LA NECESIDAD-  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL SE HAN PROFUNDIZADO, Y ESA PROFUNDIZA-  
CIÓN HA SERVIDO PARA ALIVIAR LA SITUACIÓN PRECARIA DE MUCHAS  
PERSONAS. A PESAR DE LOS LOGROS, TODAVÍA EL ESFUERZO POR --  
PROFUNDIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL ES INSUFICIENTE, EL ORIGEN -  
DE ESTAS INSUFICIENCIAS PARTE DE LA CARENCIA DE UN CONCEPTO-

---

(13) Sociedad Panamericana de Derecho Internacional... Op. cit. pág.50.

INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL, Y EN EL PROBLEMA DEL CONCEPTO-  
INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL NOS INTRODUCIREMOS.

## B) CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

CON HABLAR DE LAS CINCO MODALIDADES BÁSICAS DE SEGURIDAD SOCIAL -LOS SEGUROS DE ENFERMEDAD, DE ACCIDENTE, DE INVALIDEZ, DE VEJEZ Y DE DESOCUPACIÓN- PARECE QUE PLANTEAMOS EL CONCEPTO INTEGRAL DE LO QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL. EMPERO, CUAN LIMITADA SERÍA LA VISIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL SI LA ATENEMOS SÓLO A LAS CINCO MODALIDADES TRADICIONALES DE SEGURO. LA DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES, A LA QUE HICIMOS REFERENCIA, NOS SEÑALA QUE EL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL NO SE AGOTA EN LOS ASPECTOS DE CUIDADOS DE LA SALUD Y LA GARANTÍA DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA, SINO QUE TAMBIÉN COMPRENDE OTROS ASPECTOS. EN ESTE SENTIDO, LA MODERNA CORRIENTE DEL DERECHO SOCIAL NOS SEÑALA LO SIGUIENTE:

LA LEGISLACIÓN SOCIAL "...NO CONTRAE SU FUNCIÓN ...A DETERMINAR EL RÉGIMEN DE RELACIONES QUE DERIVAN DE LAS NECESIDADES DE LA PRODUCCIÓN ECONÓMICA- CON FINES DE PROTECCIÓN AL OBRERO. NO ES EL CONTRATO DE TRABAJO...EL ÚNICO OBJETO DE SU MATERIA.- LA PROTECCIÓN QUE AL HUMILDE DISPENSA ES DE UN ORDEN MÁS AMPLIO, ENCERRANDO EN SU CÍRCULO LAS MÁS COMPLEJAS Y VARIADAS MANIFESTACIONES Y ASPECTOS DE LA VIDA DE AQUÉL, Y NO TAN SÓLO LAS QUE RESULTAN -

## DE SUS NECESARIAS RELACIONES CON EL CAPITAL..."(14)

AL HACERSE ESTE ÉNFASIS EN LA DIMENSIÓN INTEGRAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SURGE TAMBIÉN OTRA INQUIETUD. GENERALMENTE SE HABLA DE QUE LA SEGURIDAD SOCIAL TIENDE A BENEFICIAR A LOS GRUPOS DESPROTEGIDOS DE LA COLECTIVIDAD, Y QUE LA PRESTACIÓN DE LA MISMA ESTÁ A CARGO FUNDAMENTALMENTE DEL ESTADO, - LO QUE LA DIFERENCIA DEL SISTEMA DE SEGUROS PRIVADOS. SIN EMBARGO, NO ES ABSOLUTAMENTE CIERTO QUE LA MISIÓN DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL SÓLO ESTÉ A CARGO DEL ESTADO. ESTE PUEDE PREVALERSE DE INSTITUCIONES PRIVADAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL, TAL COMO LO DEMUESTRA LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SEGURO SOCIAL EN NUESTRO PAÍS Y LA SIGUIENTE OBSERVACIÓN:

"...LA DIFERENCIA EXISTENTE ENTRE EL SEGURO SOCIAL Y EL SEGURO PRIVADO NO SE ENCUENTRA EN ESA APORTACIÓN DE PERSONAS AJENAS EN LAS CUOTAS NECESARIAS PARA CONSTITUIR LOS BENEFICIOS DEL SISTEMA, - PUES NO PORQUE ELLA EXISTA SE HA DE ESTAR EN PRESENCIA DE UN SEGURO SOCIAL YA QUE PUEDE OCURRIR - - QUE LOS PATRONES Y EL ESTADO VERIFIQUEN DICHAS APORTACIONES A UNA EMPRESA PRIVADA DE SEGUROS CON EL FIN DE AYUDAR AL ELEMENTO OBRERO..." (15)

(14) García Oviedo, Carlos, Tratado Elemental de Derecho Social, sexta edición, editorial E.I.S.A., Madrid, 1954, Pág. 7.

(15) Herrera, Alfonso, Ley Mexicana del Seguro Social, México, impreso por Eduardo Limón, 1943, pág. 22.

LA DOCTRINA TAMBIÉN SUELE CIFRAR LA DIMENSIÓN INTEGRAL-  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN QUE EL SISTEMA DE SEGUROS SOCIALES  
TENGA UNA FINANCIACIÓN GLOBAL. EJEMPLOS DE FINANCIACIÓN GLO-  
BAL DEL SEGURO SOCIAL, LOS TENEMOS EN MÉXICO Y EN AUSTRALIA.-  
LAS VENTAJAS DEL RÉGIMEN GLOBAL DE FINANCIACIÓN QUE SE PUE-  
DEN ENUNCIAR SON ÉSTAS:

"PERMITE QUE SE MANEJEN MAYORES FONDOS Y SE RE-  
DUZCAN LOS COSTOS DEL SEGURO. AL OBRERO SE LE PRE-  
SENTA UNA MEJOR PERSPECTIVA: NO QUEDARÁ DESAMPARA-  
DO, NI SU FAMILIA, CUALQUIERA QUE SEA EL RIESGO --  
QUE SUFRA, PUES EL SISTEMA CUBRE TODOS O CASI TO--  
DOS LOS RIESGOS A QUE ESTÁ EXPUESTO. Y, POR ÚLTI-  
MO, FACILITA EL COBRO DE LAS CUOTAS". (16)

NO CABE DUDA QUE EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN GLOBAL SE -  
ACERCA A PROPORCIONAR UNA DIMENSIÓN INTEGRAL DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL. SIN EMBARGO, NO PUEDE DECIRSE QUE ABARQUE CON ABSO-  
LUTA INTEGRIDAD TODA LA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, YA  
QUE DE SU CAMPO DE APLICACIÓN QUEDAN EXCLUIDOS SUJETOS DE --  
ASEGURAMIENTO TAN IMPORTANTES COMO LOS TRABAJADORES AGRÍCO--  
LAS, DADA LA PROPENSIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO GLOBAL  
POR RESALTAR EL ASPECTO FINANCIERO-CONTABLE. DE NINGUNA FOR-  
MA PUEDE CALIFICARSE COMO "INTEGRAL" A UN SISTEMA QUE DEJA -  
AL MARGEN DE SU CAMPO DE ACCIÓN AL IMPORTANTE SECTOR DE LOS-

(16) Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales en México, México, edito-  
rial Botas, 1944, págs. 65-66.



TRABAJADORES AGRÍCOLAS. EL IMPERATIVO DE COBERTURA DE LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS SE RESALTÓ EN EL IV CONGRESO DE SAO-PAULO DE 1972 CON LOS SIGUIENTES PRONUNCIAMIENTOS:

"A) LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA GENTE DEL CAMPO DEBE EXTENDERSE A TODAS LAS PERSONAS QUE EJECUTAN MATERIALMENTE LOS TRABAJOS DE AGRICULTURA, DE LA GANADERÍA Y FORESTALES, POR CUENTA PROPIA O AJENA, A SUS FAMILIARES Y A LAS PERSONAS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO. B) LA SEGURIDAD SOCIAL DEBE PROPORCIONAR A LA GENTE DEL CAMPO LAS MISMAS PRESTACIONES, E IGUALES EN CANTIDAD Y CALIDAD, A LAS QUE CONCEDE EN LA CIUDAD. C) LOS RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, INDEPENDIEMENTE DE SU ORIGEN, DEBEN PROPORCIONAR A LA GENTE DEL CAMPO UNA EXISTENCIA DECOROSA..." (17)

LA DOCTRINA TAMBIÉN HABLA DE QUE LA DIMENSIÓN INTEGRAL DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL SE DA CON LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL. INSTITUCIONALIZÁNDOSE LA SEGURIDAD SOCIAL ALCANZA DIMENSIONES DE ORDEN PÚBLICO QUE TRADUCEN SU NORMATIVIDAD EN UN ORDENAMIENTO JURÍDICO DE "INSOSLAYABLE OBSERVANCIA". ESTA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PERMITE UN ACCESO IRRESTRICTO DE AMPLIOS SECTORES DE LA POBLACIÓN A LOS BENEFICIOS QUE ELLA IMPLICA, LO QUE LA DIFERENCIA NOTABLEMENTE DE LA CARIDAD Y DE LA ASISTENCIA PÚBLICAS, QUE SÓLO ALCANZAN A BENEFICIAR A UNAS CUANTAS PERSONAS.

---

(17) De la Cueva, Mario, Nuevo Derecho... Op.cit. pág. 45.

CIERTAMENTE, LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL HA SERVIDO PARA DARLE UN ALCANCE BASTANTE AMPLIO A ÉSTA. NO OBSTANTE, NO PUEDE HABLARSE DE UNA DIMENSIÓN INTEGRAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON LA MERA INSTITUCIONALIZACIÓN Y EL BENEFICIO INDISCRIMINADO QUE ENTRAÑA, PUES, COMO VIMOS, LA MERA INSTITUCIONALIZACIÓN NO SIRVE PARA DAR CUBIERTA A TODOS LOS SECTORES DE LA POBLACIÓN. ADEMÁS, EL HECHO DE QUE LA SEGURIDAD SOCIAL TENGA REVESTIMIENTO DE MATERIA DE ORDEN PÚBLICO NO SIGNIFICA QUE SU OBSERVANCIA ESTÉ TOTALMENTE GARANTIZADA. TENEMOS COMO MUESTRA PATENTE DE ELLO LA RETICENCIA QUE MUESTRAN MUCHOS PATRONES PARA INSCRIBIR A SUS TRABAJADORES EN EL SEGURO SOCIAL Y PARA CUBRIR LAS OBLIGACIONES FISCALES QUE DEBEN CUMPLIR. CON ESTA RETICENCIA, DIFÍCILMENTE PODRÁ VERIFICARSE UNA DIMENSIÓN INTEGRAL DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

PODRÍAMOS TRATAR DE ENFOCAR LA DIMENSIÓN INTEGRAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL A TRAVÉS DE LAS ESTADÍSTICAS, HABLANDO DEL NÚMERO CRECIENTE DE PERSONAS QUE SE INCORPORAN A LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL. EN ESTE SENTIDO, PRÁCTICAMENTE PODEMOS CALIFICAR A TODOS LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL COMO "INTEGRALES", DADO QUE AÑO CON AÑO AUMENTA, AL MENOS ESTADÍSTICAMENTE, LA CIFRA DE SUJETOS QUE SE VEN BENEFICIADOS. LA CALIFICACIÓN AUTOMÁTICA DE "INTEGRAL" QUE CONLLEVA ESTA PERSPECTIVA NOS OBLIGA A RECELAR INMEDIATAMENTE DE ELLA. GENERALMENTE, LAS CIFRAS QUE SE DAN SOBRE EL NÚME

RO DE BENEFICIADOS POR LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL ES IMPRECISA, POR LA DIFICULTAD DE LLEVAR UN CENSO CONFIABLE - ACERCA DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN DETERMINADA COLECTIVIDAD. ADEMÁS, LOS GOBIERNOS SIEMPRE ESTÁN MUY PROPENSOS A EXAGERAR LAS CIFRAS DE BENEFICIADOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL, EN LA INTELIGENCIA DE PROYECTAR UNA IMAGEN DE - "GOBIERNOS AMPLIAMENTE" BENEFACTORES DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.

DADO QUE NINGUNO DE ESTOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD SOCIAL, QUE HEMOS EXPUESTO, PUEDE SER LLAMADO PROPIAMENTE "INTEGRAL", CABE PREGUNTARSE LO SIGUIENTE: ¿CUÁL ES EL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL?,

CREEMOS QUE NO HAY UN CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. SI SEGUIMOS AHONDANDO EN MUCHAS OTRAS DEFINICIONES, NOS ENCONTRAREMOS CON HUECOS Y DEFICIENCIAS COMO LOS QUE A GRANDES RASGOS HEMOS SEÑALADO. EL ERROR DE MUCHOS SISTEMAS, QUE NO ALCANZAN PLENITUD EN GARANTIZAR UNA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, COMO EL NUESTRO, ES PRECISAMENTE CREER QUE EXISTE UN CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, PARTICULARMENTE HABLANDO, EL QUE HACE HINCAPIÉ EN EL ASPECTO DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN. CONSIDERAMOS QUE NO EXISTE EL CONCEPTO -- QUE ESTUDIAMOS PORQUE PRECISAMENTE DICHO CONCEPTO ESTÁ INFLUENCIADO POR LA IDEA DE LA JUSTICIA, DE LA CUAL SE PUEDE-

DECIR LA SIGUIENTE VERDAD CONTUNDENTE:

"...LA JUSTICIA ES COMO EL REINO DE DIOS: NO -  
EXISTE INDEPENDIENTE DE NOSOTROS COMO UN HECHO, -  
SINO DENTRO DE NOSOTROS COMO UN INTENSO ANHELO".  
(18)

SI SE NOS PIDIERA UN CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL INTE-  
GRAL, PUDIÉRAMOS CITAR EL SIGUIENTE:

LA SEGURIDAD SOCIAL ES EL AFÁN PERPETUO Y CONS-  
TANTE DE LA COLECTIVIDAD DE GARANTIZAR LA COMPLE-  
TA ASIMILACIÓN DE TODOS SUS MIEMBROS A LOS BENEFI-  
CIOS QUE ELLA MISMA PRODUCE".

LAS VENTAJAS QUE PODRÍAMOS RESALTAR DE NUESTRO CONCEP-  
TO ES QUE NO TRATA DE ENSEÑOREARSE COMO UN CONCEPTO "INELUC-  
TABLE", NI ESTRECHA SU ALCANCE A SÓLO UNOS CUANTOS GRUPOS -  
DE LA SOCIEDAD, NI RESTRINGE LA MAGNITUD DE LOS BENEFICIOS-  
QUE LA COLECTIVIDAD PRODUCE, YA QUE COMO VIMOS, LA SEGURI--  
DAD NO SÓLO COMPRENDE EL ASEGURAMIENTO DE LOS MEDIOS DE SUB-  
SISTENCIA, SINO TAMBIÉN OTROS MUCHOS BENEFICIOS. NUESTRO -  
CONCEPTO TAMPOCO ATRIBUYE LA RESPONSABILIDAD DE LA SEGURI--  
DAD SOCIAL AL ESTADO, O SÓLO A LOS PATRONES, SINO LA EXTIEN-  
DE A TODOS LOS SECTORES DE LA SOCIEDAD, YA QUE EN ÚLTIMA --  
INSTANCIA, TODA LA SOCIEDAD EN SU CONJUNTO RESULTA BENEFI--

(18) Floris Margadant, Guillermo, Derecho Romano, México, Editorial Esfin-  
ge, 1981, pág. 99.

CIADA CON LA EXTENSIÓN INTEGRAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Es TE CONCEPTO PARA NADA ALUDE A LA IDEA DE "INSTITUCIONALIZACIÓN", NOCIÓN CONFUSA QUE MUCHAS VECES PRETENDE DECIR TODO- PERO QUE EN REALIDAD NO DICE NADA. PERO LO QUE ES TODAVÍA- MÁΣ IMPORTANTE, NUESTRO CONCEPTO INTENTA MODESTAMENTE RECAL CAR QUE NUNCA DEBE CESAR EL IMPULSO POR EXTENDER LA SEGURI- DAD SOCIAL, QUE ESTA SEGURIDAD DEBE SER PREOCUPACIÓN CONS-- TANTE DE TODA LA SOCIEDAD, LA QUE NO DEBE CONTENTARSE CON - LAS VANAGLORIAS QUE SE DESPRENDEN DE LA NOVEDOSA CORRIENTE- DEL DERECHO SOCIAL, NI CON EL ORGULLO DE "LA PRIMERA CONSTI TUCIÓN QUE OTORGÓ DERECHOS SOCIALES EN EL MUNDO", VANAGLO-- RIAS QUE IRREMEDIABLEMENTE SE VIENEN A TRADUCIR EN UNA DES- PROTECCIÓN DE AMPLIOS SECTORES DE LA POBLACIÓN.

DESGRACIADAMENTE, EN NUESTRO SISTEMA HA CALADO LA IDEA DE QUE EXISTE UN CONCEPTO INTEGRAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.- ESTA CONFIANZA EN EL CONCEPTO DE LA DIMENSIÓN INTEGRAL, - - CIERTAMENTE HA PRODUCIDO ALGUNOS RESULTADOS POSITIVOS; EMPE RO, TAMBIÉN LOS HA PRODUCIDO NEGATIVOS. EL ESTUDIO DE ESTA PROBLEMÁTICA LO ABORDAREMOS A CONTINUACIÓN.

### C) EL SISTEMA MEXICANO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

DIFÍCILMENTE PODEMOS CITAR ANTECEDENTES DE NUESTRO SIS TEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DESDE TIEMPOS DE LA COLONIA, Es - CIERTO QUE EXISTIERON LAS LLAMADAS "ORDENANZAS HUMANISTAS",

QUE PROFUSAMENTE DICTARON LOS MONARCAS ESPAÑOLES EN FAVOR DE LOS NATURALES DE LA NUEVA ESPAÑA, PERO NO PODRÍAMOS SEÑALAR-- EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN COLONIAL UN ANTECEDENTE PRECISO, SIENDO MÁS CLARO EL PENSAMIENTO DE HIDALGO, QUE ACERCA DE LA IDEA DE JUSTICIA SOCIAL, BASE PRIMARIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, EXPRESÓ LO SIGUIENTE:

"...ESTABLEZCAMOS UN CONGRESO QUE SE COMPONGA DE REPRESENTANTES DE TODAS LAS CIUDADES Y VILLAS Y LUGARES DEL REYNO... QUE DICTE LEYES SUAVES, BENÉFICAS Y ACOMODADAS A LA CONSTANCIA DE ALGÚN PUEBLO: ELLOS ENTONCES CUBRIRÁN CON LA DULZURA DE PADRE, NOS TRATARÁN COMO A SUS HERMANOS, DESTERRARÁN LA POBREZA, MODERANDO LA DEBASTACIÓN DEL REYNO..." (19)

CON UN PENSAMIENTO MÁS ACABADO Y MENOS ILUSORIO, MORELOS PROPUSO QUE PARA LA LUCHA DE INDEPENDENCIA, Y PARA ALCANZAR LA JUSTICIA SOCIAL, SE EXPROPIARAN LOS BIENES DE TODOS LOS EXTRANJEROS OPUESTOS A LA CAUSA DE INDEPENDENCIA. SU PENSAMIENTO ACERCA DE LA DIFUSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL SE CRISTALIZA EN LOS ARTÍCULOS 24 Y 25 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1814, QUE DISPUSIERON LO SIGUIENTE:

"...LA FELICIDAD DEL PUEBLO Y DE CADA UNO DE LOS CIUDADANOS CONSISTE EN EL GOCE DE LA IGUALDAD,

(19) González Díaz Lombardo, Francisco, El Derecho de La Seguridad Social y la Seguridad Social Integral, México, UNAM, 1971, Pág. 135.

SEGURIDAD, PROPIEDAD Y LIBERTAD. LA ÍNTEGRA CONSERVACIÓN DE ESOS DERECHOS ES EL OBJETO DE LA INSTITUCIÓN DE LOS GOBIERNOS Y EL ÚNICO FIN DE LAS ASOCIACIONES POLÍTICAS..." (20)

DESGRACIADAMENTE, EL PENSAMIENTO DE MORELOS NO LLEGÓ A CRISTALIZAR; SU MUERTE Y LA DESVIRTUACIÓN DE LOS FINES SOCIALES DEL MOVIMIENTO DE INDEPENDENCIA PROVOCÓ QUE LA IDEA DE LA SEGURIDAD SOCIAL SE ABORTARA DURANTE MUCHO TIEMPO. SOBREVINIERON LARGOS AÑOS DE LIBERALISMO RECALCITRANTE Y DE EXPLOTACIÓN DE LAS CLASES SOCIALES MÁS DESPROTEGIDAS. NO ES SINO HASTA LOS ALBORES DE ESTE SIGLO QUE LA IDEA DE LA SEGURIDAD SOCIAL SE ROBUSTECEN MÁS.

A PRINCIPIOS DE ESTE SIGLO, EL PARTIDO LIBERAL MEXICANO PROCLAMA SU PROGRAMA DE ACCIÓN:

"COMO RESPUESTA A ESTA SITUACIÓN (DESPROTECCIÓN DE LAS CLASES DÉBILES), SE PROPUSO LA INSTAURACIÓN DE LA JORNADA MÁXIMA DE OCHO HORAS, LA REGLEMENTACIÓN DEL SERVICIO DOMÉSTICO Y DEL TRABAJO A DOMICILIO, LA PROTECCIÓN A LA MUJER Y AL NIÑO, EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO, EL DESCANSO OBLIGATORIO, LA INDEMNIZACIÓN EN CASO DE ACCIDENTES DE TRABAJO, EL ALOJAMIENTO HIGIÉNICO A LOS TRABAJADORES, LA PROHIBICIÓN DE LOS DESCUENTOS AL JORNAL Y A LOS DESPIDOS INJUSTIFICADOS Y OTRAS..." (21)

(20) Documentos Históricas Constitucionales de las Fuerzas Armadas, México, Senado de la República, 1965, Pág. 65.

(21) Secretaría de la Presidencia, México a Través de los Informes Presidenciales, Tomo 13, de la Seguridad Social, México, 1976, Pág. 13.

A PARTIR DE ESTE ANTECEDENTE, Y HASTA EL ESTABLECIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN DEL 17, SE PRODUCE UNA SERIE INTERESANTE DE ESBOZOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANO, ENTRE ESTOS ESBOZOS PODEMOS CITAR LA LEY DE ACCIDENTES DE TRABAJO DE BERNARDO REYES DE 1906. DICHA LEY NO COMPRENDÍA LA COBERTURA DE ENFERMEDADES PROFESIONALES, PERO SÍ OBLIGABA A OTORGAR PRESTACIONES EN ATENCIÓN MÉDICA, FARMACEÚTICA Y PAGO DE SALARIO. SI EL TRABAJADOR SUFRÍA INCAPACIDAD TEMPORAL PARCIAL SE LE CUBRÍA EL 20 Ó 40% Y SI ERA TOTAL PERMANENTE RECIBÍA DOS AÑOS DE SUELDO ÍNTEGRO. EN CASO DE MUERTE, SE LE CUBRÍAN DE DIEZ MESES A DOS AÑOS DE SALARIO MÁS -- LOS GASTOS FUNERARIOS. ESTA LEY SIN DUDA SUPERABA LA DE -- VICENTE VILLADA, QUE, AUNQUE ESTABLECÍA LA COBERTURA DE -- ASISTENCIA MÉDICA, SÓLO COMPRENDÍA EL SUMINISTRO DE TRES MESES DE SALARIO EN CASO DE INCAPACIDAD Y PAGO DE QUINCE DÍAS, MÁS GASTOS FUNERARIOS, EN CASO DE MUERTE.

OTROS ESBOZOS SE PROYECTARON CON LOS PRONUNCIAMIENTOS DE CARRANZA, QUE AL ESTABLECER SU PLAN DE GUADALUPE Y SUS -- "REFORMAS SOCIALES", SE PROPUSO DICTAR TODAS LAS MEDIDAS -- CONDUCTENTES PARA PROVEER AL CUIDADO DE LAS NECESIDADES DE -- LA POBLACIÓN Y DEL PAÍS EN GENERAL. EN LA CONVENCION TAMBIÉN AFLORO LA IDEA DE QUE ERA IMPERATIVO EL ESTABLECIMIENTO DE LEYES QUE EVITARAN LA MISERIA, QUE ALENTARAN REFORMAS SOCIALES, ECONÓMICAS Y JURÍDICAS MUY PROFUNDAS Y QUE REGLAMENTARAN TODOS LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS CONDICIO--



NES GENERALES DE TRABAJO EN LAS FÁBRICAS.

ESTOS INTERESANTES ESBOZOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANO VAN A INFLUIR DECISIVAMENTE EN LA CONFORMACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DEL 17, VENCENDO LA PASIVIDAD DE CARRANZA, QUE NO PENSABA MUCHO EN HONDAS TRANSFORMACIONES SOCIALES, POR BASTANTE QUE LAS PREGONARA, LOS INQUIETOS DIPUTADOS CONSTITUYENTES PRESIONARON PARA QUE EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN RESPONDIERA AL CRECIENTE ANHELO DE JUSTICIA SOCIAL QUE TENÍA EL PAÍS. ASÍ, EN CUANTO A LA IDEA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, SE LOGRARON TENER LOS SIGUIENTES PUNTOS DEL ARTÍCULO 123.

"XIV. LOS EMPRESARIOS SERÁN RESPONSABLES DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO Y DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LOS TRABAJADORES, SUFRIDAS CON MOTIVO O EN EJERCICIO DE LA PROFESIÓN O TRABAJO QUE EJECUTARAN; POR TANTO, LOS PATRONES DEBERÁN PAGAR LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE...

XXIX. SE CONSIDERA DE UTILIDAD SOCIAL: EL ESTABLECIMIENTO DE CAJAS DE SEGUROS POPULARES, DE INVALIDEZ, DE VIDA, DE CESACIÓN INVOLUNTARIA DE TRABAJO, DE ACCIDENTE Y DE OTROS FINES ANÁLOGOS, POR LO CUAL, TANTO EL GOBIERNO FEDERAL COMO EL DE CADA ESTADO DEBERÁN FOMENTAR LA ORGANIZACIÓN DE INSTITUCIONES DE ESTA ÍNDOLE PARA INFUNDIR E INCULCAR LA PREVISIÓN POPULAR..." (22)

(22) Secretaría de la Presidencia... Op. cit. pág.14.

CON ESTOS PRONUNCIAMIENTOS, EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANO LOGRABA LO QUE NO HARÍAN OTROS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL SINO MUCHO TIEMPO DESPUÉS, QUE ES ESTABLECER A NIVEL CONSTITUCIONAL LA OBLIGACIÓN QUE TIENE LA SOCIEDAD-ENTERA DE PROVEER A LA SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE SUS MIEMBROS, DEJANDO EN CLARO QUE DICHA OBLIGACIÓN NO SE BASA ÚNICAMENTE EN LA DEMOSTRACIÓN DE "CULPA" DE UN SECTOR-DE LA SOCIEDAD Y QUE ADEMÁS DICHA OBLIGACIÓN TENÍA CARÁCTER IMPERATIVO, EN ARAS DE SATISFACER EN FORMA IMPOSTERGABLE UN CRECIENTE ANHELO DE JUSTICIA SOCIAL DE LA COMUNIDAD.

NO OBSTANTE ESTOS CLAROS PLANTEAMIENTOS, SU CRISTALIZACIÓN A NIVEL DE LEYES SECUNDARIAS Y ESTATALES FUÉ FRANCAMENTE DECEPCIONANTE. ASÍ, SE PRODUJERON VARIAS LEYES A NIVEL-ESTATAL, COMO LA DE VERACRUZ, TABASCO Y YUCATÁN, QUE ESTABLECÍAN EL SEGURO SOCIAL, PERO NO OBLIGATORIO, SINO POTESTATIVO, HACIENDO QUE LOS PATRONES CONFIRAN SU RESPONSABILIDAD AL ESTADO Y A INSTITUCIONES DE SEGUROS PRIVADAS. EL PROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL DE OBREGÓN TAMPOCO REGLAMENTABA ADECUADAMENTE EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN, LO MISMO SUCEDÍA CON LA PRETENDIDA LEY DEL SEGURO DE 1925. LA LEY DE PENSIONES CIVILES DE 1925 ERA MÁS CONCRETA EN ASPECTOS -REGLAMENTARIOS, COMO EL HECHO DE MARCAR LOS 55 AÑOS COMO LÍMITE.

PERCATÁNDOSE DE QUE ESTA MALA REGLAMENTACIÓN SE DEBÍA-

FUNDAMENTALMENTE A QUE EL TEXTO CONSTITUCIONAL NO ORDENABA LA IMPLANTACIÓN DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO, EL PRESIDENTE PORTES GIL EN 1929 REFORMÓ LA FRACCIÓN XXIX DEL ARTÍCULO 123 PARA ESTABLECER LA OBLIGATORIEDAD DEL SEGURO. SIGUIENDO LA LÍNEA MARCADA POR ESTA REFORMA, ORTIZ RUBIO Y L. RODRÍGUEZ TRATARON DE IMPLANTAR TANTO LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO COMO LA DEL SEGURO EN UN SENTIDO MÁS ACABADO, CONTEMPLANDO LA OBLIGATORIEDAD DEL SEGURO SOCIAL Y EL SISTEMA TRIPARTITA DE FINANCIAMIENTO DE ÉSTE.

EN EL SEXENIO CARDENISTA SE SIENTAN LAS BASES PARA LA PROYECCIÓN DEFINITIVA DEL SEGURO SOCIAL. SE REALIZAN ESTUDIOS MÁS DETENIDOS ACERCA DE LOS FUNDAMENTOS TÉCNICOS DEL SEGURO, SE PIENSA EN LA EXTENSIÓN DE ÉSTE A LA MAYORÍA DE LA POBLACIÓN Y EN LA CREACIÓN DE UN INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS SOCIALES. ESTAS IDEAS POSITIVAS SE ABORTARON DE MOMENTO PORQUE SE CONSIDERÓ QUE EL PROYECTO QUE LAS CONTENÍA TODAVÍA ERA INSUFICIENTE.

EN EL PERÍODO DE AVILA CAMACHO LA IDEA DEL SEGURO OBLIGATORIO ADQUIERE CONCRECIÓN DEFINITIVA. SEÑALANDO EN SU DISCURSO DE TOMA DE POSESIÓN EL COMPROMISO QUE TENÍA DE EXTENDER TODOS LOS BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL A LA MAYORÍA DE LA POBLACIÓN, AVILA CAMACHO DISPUSO LA INTEGRACIÓN DE UNA COMISIÓN TÉCNICA QUE SE ENCARGARA DE ELABORAR UN PROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL. BAJO LA PRESIDENCIA DE DON

IGNACIO GARCÍA TÉLLEZ SE INTEGRÓ LA COMISIÓN QUE TUVO REPRESENTANTES PATRONALES Y OBREROS (DOS POR AMBOS SECTORES, AUNQUE EL NÚMERO LUEGO SE INCREMENTÓ A OCHO) Y REPRESENTANTES DE LAS SECRETARÍAS DEL TRABAJO, DE HACIENDA, DE ECONOMÍA Y DE ASISTENCIA.

DESPUÉS DE LARGAS CONSIDERACIONES Y TRABAJOS, EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN PRODUJO COMO RESULTADO LA LEY DEL SEGURO DEL 19 DE ENERO DE 1943. DICHA LEY ENGLÓBÓ A GRANDES SECTORES DE LA POBLACIÓN COMO FUE POSIBLE, DEJANDO TEMPORALMENTE FUERA A SECTORES QUE LUEGO SE INCORPORARÍAN PROGRESIVAMENTE. PILAR BÁSICO DE LA LEY ES EL SEGURO OBLIGATORIO, Y EL SEGURO FACULTATIVO QUE SE ESTABLECIÓ COMO MEDIO DE COMPLEMENTACIÓN DE LAS PRESTACIONES DEL OBLIGATORIO. EL ALCANCE DE LA LEY SE EXTENDIÓ A CUATRO RAMAS DE SEGURO, COMO SON EL DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD, RIESGOS DE TRABAJO, INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE, ASÍ COMO GUARDERÍAS PARA LOS HIJOS DE LOS ASEGURADOS. LA INCIPIENTE LEY TUVO EL RESPALDO TÉCNICO DE EMILIO SCHOENBAUEN Y LAS RECOMENDACIONES QUE LA U.I.T. HABÍA FORMULADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL.

AL TERMINAR 1946 EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, RECIÉN CREADO, HABÍA TENIDO INGRESOS DE 126'500,000 Y SUS EGRESOS FUERON DE 51'300,000, TENIENDO RESERVAS DE 75'200,000. PARA 1947 SE INSCRIBIERON EN EL INSTITUTO TEN-

TATIVAMENTE 39,000 PATRONES Y 370,000 FAMILIAS SE ENCONTRABAN PROTEGIDAS.

AL PASO DEL TIEMPO, SE HA VENIDO CONSOLIDANDO EL I.M.S.S. COMO UNA INSTITUCIÓN PROSPERA, QUE EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE CUMPLE CON LAS FINALIDADES PARA LAS QUE FUE CREADO. ASIMISMO, ESTE ORGANISMO SE HA CONVERTIDO EN EL PILAR DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANO, CON UNA COBERTURA DE ASEGURADOS MÁS IMPORTANTE DE TODAS LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANAS. CON EL I.M.S.S., EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL HA ADQUIRIDO AMPLIA PROYECCIÓN, COMO UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL SÓLIDO, CONFIABLE, TAL COMO LO DEMUESTRAN ESTAS CIFRAS:

"LA SOLIDEZ ALCANZADA POR EL INSTITUTO Y SU CAPACIDAD FINANCIERA Y TÉCNICA PERMITEN EMPRENDER REFORMAS PARA EXTENDER EL RÉGIMEN A OTROS SECTORES DE POBLACIÓN. AL 31 DE DICIEMBRE DE 1969 SE AMPARABAN UNA POBLACIÓN DE 9'131,183... EL SEGURO SOCIAL ESTÁ OPERANDO EN 527 MUNICIPIOS Y COMPRENDE 221 CIUDADES, 160 VILLAS Y 454 PUEBLOS, POR LO QUE LOS SERVICIOS LLEGAN AL 80% DE LAS MUNICIPALIDADES QUE TIENEN MÁS DE 30,000 HABITANTES..."(23).

DESDE UN PRINCIPIO, NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL NACIÓ SÓLIDO. TUVO EL RESPALDO DE UN SÓLIDO TRABAJO

(23) González Díaz Lombardo... Op. cit. pág. 157.

TÉCNICO PARA FUNDAMENTARLO, DE UNA PROFUNDA INQUIETUD GUBERNATIVA POR IMPLANTARLO Y DE UNA TEMPRANA "CONSTITUCIONALIZACIÓN", QUE DESPEJABA CUALQUIER DUDA ACERCA DE SU LEGÍTIMO -- FUNCIONAMIENTO, CONSTITUCIONALIZACIÓN QUE CONTRASTA MUCHO -- CON LA SITUACIÓN DE OTROS PAÍSES, COMO E.U., DONDE HASTA LA -- MISMA SUPREMA CORTE SE ATREVIÓ A CUESTIONAR LA OBRA DE ROOSEVELT. CON SU CONCEPCIÓN DE LA "FINANCIACIÓN GLOBAL" Y DEL -- ESQUEMA TRIPARTITA, NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL CASI SIEMPRE HA GOZADO DE BUENA SALUD, LO QUE HA PERMITIDO GANARSE UNA BUENA REPUTACIÓN EN EL EXTRANJERO, A GRADO TAL QUE -- NUESTRO SISTEMA ES PARADIGMA DE OTROS MUCHOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO. PERO QUIZÁ LO QUE MÁS DISTINGUE A NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL SEA SU TENDENCIA A ROMPER, JUNTO CON TODO NUESTRO DERECHO DEL TRABAJO Y EL ARTÍCULO 123 EN GENERAL, LA ANTIGUA RIGIDEZ DE LA CONCEPCIÓN LIBERAL, COMO A CONTINUACIÓN SE DESTACA:

"LA IMPORTANCIA DE ESTE ARTÍCULO ESTÁ EN QUE ROMPIÓ EL MITO DEL DERECHO DE LAS FUERZAS ECONÓMICAS A DESARROLLARSE LIBREMENTE, SIN CONSIDERACIÓN A LA NOBLEZA DEL TRABAJO Y A LA DIGNIDAD DEL HOMBRE... NUESTRO ARTÍCULO 123 QUIERE Y PROMETE JUSTICIA; JUSTICIA A LOS OPRIMIDOS, JUSTICIA A LAS GRANDES CLASES SOCIALES QUE HAN SUFRIDO, JUSTICIA PARA HACER HOMBRES LIBRES. Y ÚNICAMENTE DE HOMBRES LIBRES ESTÁN CONSTITUIDOS LOS GRANDES PUEBLOS". (24)

(24) Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1982, pág. 105.

A PESAR DE SUS APORTACIONES POSITIVAS, NUESTRO SISTEMA-  
DE SEGURIDAD NO ES PERFECTO, EN LAS SIGUIENTES PÁGINAS DE -  
ESTE TRABAJO TRATAREMOS DE RESALTAR, AUNQUE SEA SOMERAMENTE,  
LAS IMPERFECCIONES QUE ÉL TIENE. SÓLO ASÍ, PONDERANDO TAM--  
BIÉN SUS DEFECTOS, PODREMOS VALORAR CON AMPLITUD LOS ENORMES  
ESFUERZOS QUE SE HACEN EN UN PAÍS COMO EL NUESTRO PARA LLE--  
VAR A CASI TODA LA POBLACIÓN SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.

## CAPÍTULO II

- A). EL SERVICIO SOCIAL, CONCEPTO Y ANTECEDENTES.
- B). LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y SUS TRABAJADORES.
- C). BREVE ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEY DEL - I.M.S.S., I.S.S.S.T.E. E I.S.S.F.A.M. HACIA UN SISTEMA UNIFICADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.



## CAPÍTULO II

## A). EL SERVICIO CIVIL, CONCEPTO Y ANTECEDENTES

TÍPICAMENTE, SE DICE QUE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO -- DEL ESTADO CONSTITUYEN UNO DE LOS SECTORES LABORALES MÁS FAVORECIDOS POR NUESTRO SISTEMA JURÍDICO, QUE LES DEPARA UN -- TRATAMIENTO "ESPECIAL". EL TRATAMIENTO PREFERENTE A LOS TRA -- BAJADORES DEL ESTADO SE MANIFIESTA DESDE EL ESTABLECIMIENTO -- DE LA LEY DE PENSIONES CIVILES DEL 12 DE AGOSTO DE 1925:

"...CONFORME A DICHA LEY LOS FUNCIONARIOS Y EM -- PLEADOS DE LA FEDERACIÓN, DEL DEPARTAMENTO DEL -- DISTRITO FEDERAL Y DE LOS GOBIERNOS DE LOS TERRI -- TORIOS NACIONALES, TIENEN DERECHO A PENSIONES: -- A) CUANDO LLEGUEN A LA EDAD DE 55 AÑOS, B) CUAN -- DO TENGAN 35 AÑOS DE SERVICIOS, C) CUANDO SE -- INHABILITEN PARA EL TRABAJO, TAMBIÉN TIENEN DERE -- CHO A PENSIÓN LOS DEUDOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EM -- PLEADOS". (25)

SIN EMBARGO, NO SÓLO HA SIDO PREOCUPACIÓN DE NUESTRO -- SISTEMA EL EXTENDER LOS BENEFICIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL IN -- DISCRIMINADAMENTE A LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. TAMBIÉN HA -- SIDO PREOCUPACIÓN DEL SISTEMA DE QUE, A LA PAR DE LA EXTEN--

(25) Arce Cano, Gustavo, De los Seguros Sociales a la Seguridad Social, -- Editorial Porrúa, S.A. México, 1972, Pág. 47.

SIÓN DE BENEFICIARIOS, EXISTA TAMBIÉN UNA DEPURACIÓN TÉCNICA CONSTANTE ENTRE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. EN ESTA PERSPECTIVA, SURGE EL ACUERDO SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL, DE NOVIEMBRE DE 1934:

"EN EL REFERIDO ACUERDO SE DEFINIÓ EL SERVICIO-CIVIL Y SE INCLUYÓ EN ÉL A LAS PERSONAS QUE DESEMPEÑARAN EMPLEOS, CARGOS O COMISIONES DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN, EXCEPTUANDO A LOS SECRETARIOS-DE ESTADO, SUBSECRETARIOS, OFICIALES MAYORES, DIRECTORES, JEFES DE DEPARTAMENTO, JEFES DE OFICINA, EMPLEADOS SUPERNUMERARIOS, EMPLEADOS POR CONTRATO Y LOS QUE TUVIERAN CARÁCTER MILITAR". (26)

ESTE ACUERDO ESTABLECIÓ NORMAS PARA EL SERVICIO CIVIL, COMISIONES QUE VIGILABAN INGRESOS EN LA ADMINISTRACIÓN Y EL ASCENSO A CATEGORÍAS MÁS ALTAS. LO SOBRESALIENTE DE ESTE ACUERDO ES LA PERMISIÓN QUE CONLLEVÓ LA ASOCIACIÓN LÍCITA DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS PARA LA DEFENSA DE SUS INTERESES, SIN MUCHOS REQUISITOS. CABE SEÑALAR QUE EL MENCIONADO ACUERDO NO PUDO CONSOLIDAR SU NORMATIVIDAD POR LA FALTA DE LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE.

EL ACUERDO VINO A SER SUBSTITUIDO POR EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, EXPEDIDO POR DON LÁZARO CÁRDENAS EL 5 DE DICIEMBRE DE 1938. -

(26) INAP, Serie Praxis, El Régimen Jurídico Laboral de Los Trabajadores del Estado, México, 1981, pág. 13.

EN ESTE ESTATUTO, NO SE HIZO YA REFERENCIA EXPLÍCITA AL CONCEPTO DEL SERVICIO CIVIL, AUNQUE SIGUIÓ MANTENIENDO LA MISMA CONSIDERACIÓN DE SUJETOS BENEFICIARIOS DEL SERVICIO QUE HIZO EL ACUERDO DEL 34. SE CONTEMPLARON MÁS REQUISITOS PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LA DEFENSA DE SUS INTERESES; SE ESTABLECIÓ CLARAMENTE UNA MAYOR REGLAMENTACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; SE HABLA YA DE LA INCORPORACIÓN FORZOSA DE LOS SINDICATOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS A UNA FEDERACIÓN QUE AGLUTINARA A TO DOS ELLOS, LO QUE PODRÍAMOS CONSIDERAR COMO EL ANTECEDENTE REMOTO DE LA F.S.T.S.E.

DE LA ABROGACIÓN DEL ESTATUTO EN 1941, HASTA 1983, NO PUEDEN CITARSE INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS QUE CONCRETAMENTE-REGULEN EL SERVICIO. SE PUEDE MENCIONAR QUE EN 1943 SE INSTAURO UNA COMISIÓN INTERSECRETARIAL CON LA INTENCIÓN DE REGULARLO, PERO SUS ESFUERZOS NO FUERON EFECTIVOS, YA QUE SÓLO ALCANZÓ A REGULAR ASPECTOS AISLADOS DEL MISMO Y NO EL SERVICIO EN SU INTEGRIDAD. EN ESTE ESPACIO DE TIEMPO TAMBIÉN SE REGISTRÓ LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1947 Y 1958. A PESAR DE LOS TRABAJOS DE LA DIRECCIÓN TÉCNICA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA INSTALADA POR LA SECRETARÍA DE BIENES NACIONALES, ENCAMINADOS A LA REGULACIÓN DEL SERVICIO CIVIL, NO SE PRODUJO ALGÚN INSTRUMENTO CONCRETO DE REGULACIÓN. ASIMISMO, SE REGISTRO LA INCORPORACIÓN DEL APARTADO "B" AL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL:

"EL 5 DE DICIEMBRE DE 1960 SE PUBLICÓ LA REFORMA QUE INCORPORA AL TEXTO CONSTITUCIONAL LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN Y DE LOS -ENTONCES- TERRITORIOS FEDERALES; ASÍ COMO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; ESTAS DIRECTRICES CONSTITUCIONALES SERÍAN -REGLAMENTADAS POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (LEY BUROCRÁTICA), EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL, LA LEY DEL ISSSTE PRECISÓ LAS MODALIDADES DE ESTA ALTA FORMA DE SOLIDARIDAD. SE RECOGIERON ELEMENTOS DE LA LEGISLACIÓN-BUROCRÁTICA CARDENISTA..."(27)

REVISANDO EL TEXTO DEL APARTADO "B", NO SE PUEDE PRECISAR REGULACIÓN IMPLÍCITA O EXPLÍCITA DEL SERVICIO CIVIL, NI MANDAMIENTO ESPECIAL PARA QUE LA LEGISLACIÓN ORDINARIA LO REGULE CONCRETAMENTE. SI EN EL SISTEMA JURÍDICO HABÍA AFLORADO LA NECESIDAD DE REGULAR EL SERVICIO DESDE 1934, REGULACIÓN QUE FUÉ TENTATIVAMENTE SATISFACTORIA; ¿POR QUÉ NO HUBO CONTINUIDAD EN LOS ESFUERZOS PARA REGULARLO?, COMO RESPUESTA A ESTA INTERROGANTE PUEDEN CITARSE ESTAS CIRCUNSTANCIAS:

"1.- AUSENCIA DE OBJETIVOS PRECISOS QUE IMPIDEN DEFINIR UNA VERDADERA CARRERA DEL SERVICIO CIVIL.

2. INCONGRUENCIA EN EL SISTEMA DE ANÁLISIS DE PUESTOS Y COMO CONSECUENCIA UN CATÁLOGO DE EMPLEOS INADECUADO, QUE IMPEDÍA OBTENER BUENOS RE--

(27)

Ramírez Reynoso, Braulio, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, Pág. 304.

SULTADOS EN EL RECLUTAMIENTO, SELECCIÓN, PROMOCIÓN ESCALAFONARIO, EVALUACIÓN Y CAPACITACIÓN.

3. INCIERTA ESTRUCTURA DE REMUNERACIONES Y LA FALTA DE UN TABULADOR DE SUELDOS ACORDE CON LAS FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

4. SISTEMAS ESCALAFONARIOS DEFICIENTES QUE DESESTIMULAN EL ESPÍRITU DEL TRABAJADOR.

5. INCERTIDUMBRE RESPECTO A LAS FUNCIONES QUE DEBEN DESEMPEÑAR LAS UNIDADES DE ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL.

6. DIFERENTES CONTENIDOS EN RELACIÓN A LAS CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO, ETC..." (28)

PERCATÁNDOSE DE ESTAS CIRCUNSTANCIAS ADVERSAS AL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL, EL GOBIERNO FEDERAL EMPRENDIÓ ESFUERZOS SISTEMÁTICOS DESDE 1976 PARA FORMALIZAR SU INS TAURACIÓN. ASÍ, SE IMPLEMENTÓ EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA EN 1976. EN 1977 PARTICIPARON EN CONSULTA LOS FUNCIONARIOS RESPONSABLES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS. DE ESTA CONSULTA SURGIERON 33 RECOMENDACIONES BÁSICAS QUE YA CONTEMPLABAN UN SISTEMA ESCALAFONARIO MÁS ORGANIZADO Y DEFINIDO, CAPACITACIÓN Y MOTIVACIÓN DEL PERSONAL BUROCRÁTICO, RELACIONES JURÍDICO-LABORALES MEJOR DEFINIDAS Y PRECISADAS, ETC. EN 1979, SE FORMÓ LA COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMI--

(28) Guerrero Virgen, Rosa María, El Servicio Civil en el Gobierno Federal, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, 1984, pág. 23.

NISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. CON LOS TRABAJOS DE ESTA COORDINACIÓN SE EMPEZARON A ACTUALIZAR LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN DE PLAZAS, ESTADOS DE CUENTA, REGISTROS DE BOLSAS DE TRABAJO, ETC. PARA 1979 Y 1980 EL PROGRAMA DE REFORMA HABÍA LOGRADO UN AVANCE DEL 80%.

NO OBSTANTE ESTE ESFUERZO, NO SE DIÓ EL PASO DEFINITIVO HASTA QUE SE INSTAURÓ EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE 1983-1988. ESTE PLAN DIÓ ORIGEN A LA COORDINACIÓN GENERAL DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. A TAL COORDINACIÓN SE LE ATRIBUYEN LAS FUNCIONES PRINCIPALES DE COORDINAR EL SERVICIO CIVIL, ESTABLECER EL SISTEMA DE INFORMACIÓN NECESARIA, LA REGULACIÓN DE LOS ESCALAFONES Y CATEGORÍAS DE ASCENSOS, ETC. DEPURANDO ESTA COORDINACIÓN, EL 29 DE JUNIO DE 1983 SE INSTAURÓ LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL DEL SERVICIO CIVIL. LAS FUNCIONES DE ESTA COMISIÓN SON:

"A) PROMOVER ANTE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, LA REALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS ESPECÍFICOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

B) PROMOVER MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES, PARA UNIFORMAR Y SISTEMATIZAR LOS MÉTODOS DE ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL ENCAMINADOS A INSTRUMENTAR EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA..." (29)

(29) Guerrero Virgen, Rosa María, El Servicio Civil... Op. cit. pág.25.

CON ESTE IMPULSO AL ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO CIVIL, PUEDE DEFINIRSE YA CON CLARIDAD LO QUE SE ENTIENDE POR SERVICIO CIVIL:

"LA RACIONALIZACIÓN DE TODOS LOS PROCESOS DE ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL ESTADO, LLEVADOS A RANGO DE LEY, A FIN DE GARANTIZAR SU VIJENCIA Y APLICACIÓN PERMANENTE CON EL PROPÓSITO DE PROPICIAR Y FOMENTAR EN LOS TRABAJADORES LA REALIZACIÓN DE UNA AUTÉNTICA CARRERA COMO SERVIDORES PÚBLICOS". (30)

CON ESTOS LINEAMIENTOS, PARECE QUE SE HA LOGRADO FINALMENTE LA CONJUNCIÓN TAN ANHELADA ENTRE LA EFICIENCIA DEL SERVIDOR PÚBLICO Y LA SEGURIDAD SOCIAL PARA ÉSTE. ESTA IDEAL CONJUNCIÓN SE ENCUENTRA LEGITIMADA POR "BENEFICIOS" OTORGADOS A LA BUROCRACIA, TALES COMO EL AUMENTO DE LA CANTIDAD DE DÍAS DE AGUINALDO, EL AUMENTO DE LA PRIMA QUINQUENAL, EL AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN SINDICAL EN EL ESCALAFÓN, MAYOR OPORTUNIDAD PARA LAS PLAZAS LABORALES, ETC.

EN EL FONDO DE ESTA SITUACIÓN, APARENTEMENTE BENÉFICA PARA LOS TRABAJADORES PÚBLICOS, Y PARA EL PAÍS, DADA LA SUPUESTA OPTIMIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SURGEN TREMENDAS DUDAS ACERCA DE LA LEGITIMIDAD DE LA LEGISLACIÓN Y ACUERDOS-

---

(30) Guerrero Virgen, Rosa Marfa, El Servicio Civil... Op. cit. pág. 24.

BUROCRÁTICOS. ¿CUÁLES SON ESAS DUDAS?

SON LAS NEGACIONES DE VARIOS DERECHOS PRIMORDIALES PARA LOS TRABAJADORES PÚBLICOS, COMO EL DE HUELGA, EL DE LUCHA -- POR MEJORES CONDICIONES DE TRABAJO, EL CONDICIONAMIENTO DE -- SU CALIDAD DE TRABAJADORES AL NOMBRAMIENTO ADMINISTRATIVO, -- ETC. SOBRE LA NEGACIÓN DEL DERECHO DE HUELGA, CABE DESTACAR LA SIGUIENTE APRECIACIÓN:

"...LA AMPLITUD CON QUE SE CONTEMPLA LA HUELGA- EN LAS SIETE FRACCIONES DEL ARTÍCULO 450 DE LA LEY FEDERAL DE TRABAJO, NO OPERA TRATÁNDOSE DE LOS TRAJAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, TAN SÓLO OPERA... SIEMPRE QUE LAS VIOLACIONES SEAN GENERALES Y SISTE MÁTICAS; DEBIÉNDOSE ENTENDER QUE LO GENERAL ES RES PECTO DE TODAS LAS DISPOSICIONES DEL APARTADO B..." (31)

RESPECTO DE LA NEGACIÓN DE LUCHA POR MEJORAR LAS CONDI- CIONES DE TRABAJO, CABE DESTACAR LO SIGUIENTE:

"TALES CONDICIONES (LAS DE TRABAJO) SE FIJAN - POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA CORRESPONDIENTE - TE...TOMANDO EN CUENTA LA OPINIÓN DEL SINDICATO - CORRESPONDIENTE, ES DECIR, EL SINDICATO TIENE TAN

(31) Hernández Vega, Raúl, Breves Reflexiones en Rededor del Derecho Burocrá- tico, Boletín Informativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas. -- Universidad Veracruzana, No. 12, Noviembre-Dic. 1984. pág. 15.



SÓLO DERECHO A OPINAR, PERO SE ENTIENDE NO DERECHO A EXIGIR..." (32)

SON MUY GRAVES ESTAS DUDAS ACERCA DE LA LEGITIMIDAD DE LA LEGISLACIÓN Y ORDENAMIENTOS BUROCRÁTICOS. EN UN PRINCIPIO NO SE PUDO CONJUNTAR ÓPTIMAMENTE LA EFICIENCIA TÉCNICA Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SERVICIO CIVIL, YA QUE SI BIEN SE OTORGABAN BENEFICIOS DE SEGURIDAD SOCIAL A LOS TRABAJADORES-PÚBLICOS, NO SE PUDO ESTABLECER PERFECTAMENTE LA IDONEIDAD TÉCNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. AHORA, EN EL ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA, PARECE QUE SE HA LOGRADO LA EFICIENCIA TÉCNICA, PERO NO SE HA LOGRADO RESPETAR - - EFECTIVAMENTE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS. CON EL SÍNDROME DEL "CONCEPTO INTEGRAL" DE LA SEGURIDAD SOCIAL, PARECE QUE NO SE LOGRARÁ LA TAN ANHELADA CONJUNCIÓN DE EFICIENCIA Y RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES. PERO NO SOLAMENTE ESTE PROBLEMA SE ALETARGA CON EL SÍNDROME DEL CONCEPTO INTEGRAL. TAMBIÉN HAY OTROS PROBLEMAS QUE SE RECRUDEN, Y QUE ESTUDIAREMOS A CONTINUACIÓN.

#### B) LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y SUS TRABAJADORES

EN VIRTUD DE LAS REFORMAS PRACTICADAS AL ARTÍCULO 115- DE LA CONSTITUCIÓN, LA FRACCIÓN IX DEL SUSODICHO ARTÍCULO PREVIENE LA POSIBILIDAD DE QUE LAS LEGISLATURAS ESTATALES REGLAMENTEN EL SERVICIO CIVIL DE LOS ESTADOS. EL PARÁMETRO

(32) Hernández Vega, Raúl, Breves... Op. cit. pág. 14.

QUE DEBEN RESPETAR TALES LEGISLATURAS ES EL ARTÍCULO 123, - LO QUE SIGNIFICA QUE ÉSTAS NO PUEDEN RESTRINGIR LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO EN LAS ENTIDADES-FEDERATIVAS, SINO, AL CONTRARIO, ACRECENTARLOS. ESTA REFORMA AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN TEÓRICAMENTE PROPORCIONA VENTAJAS PARA LOS SERVIDORES ESTATALES YA QUE:

- "CONTARÁN CON UNA JORNADA MÁXIMA DE 8 HORAS - LA DIURNA Y DE 7 LA NOCTURNA.

- GOZARÁN DE VACACIONES QUE NO SERÁN MENORES - DE 20 DÍAS AL AÑO.

- LOS SALARIOS NO PODRÁN SER DISMINUIDOS Y EN NINGÚN CASO PODRÁN SER INFERIORES AL MÍNIMO DE -- LOS TRABAJADORES EN GENERAL DE LA ZONA ECONÓMICA-RESPECTIVA.

- A TRABAJO IGUAL CORRESPONDERÁ SALARIO IGUAL.

- LOS TRABAJADORES TENDRÁN DERECHO AL ESCALAFÓN, A FIN DE QUE LOS ASCENSOS SE OTORGUEN EN FUNCIÓN DE LOS CONOCIMIENTOS, APTITUD O ANTIGÜEDAD..." (33)

SI CONTAMOS APARTE DE ESTOS BENEFICIOS, LA SUPUESTA SOLIDIFICACIÓN DE LA AUTONOMÍA ESTATAL QUE SE LOGRA CON EL HECHO DE QUE LOS ESTADOS PUEDAN EXPEDIR SUS LEYES DE SERVICIO-CIVIL, ENTONCES TENDREMOS EL PANORAMA COMPLETO DE TODAS LAS VENTAJAS QUE OFRECEN EN POTENCIA LA REFORMA AL ARTÍCULO 115-

(33) Martínez Cabañas, Gustavo, La Carrera Administrativa Municipal en México, México, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, abril-sep, 14-15, 1984, pág. 35.

CONSTITUCIONAL. SIN EMBARGO, EN EL FONDO DE ESTA INNOVACIÓN, COMO EN EL FONDO DE TODA NUESTRA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA, SUBSISTEN TREMENDAS DUDAS ACERCA DE LA LEGITIMIDAD DE ÉSTA. ¿LA INNOVACIÓN EN EL ARTÍCULO 115 NO SE OPONE A LO QUE ESTABLECE LA FRACCIÓN X DEL ARTÍCULO 73 DE LA MISMA CARTA -- MAGNA?

LA CONTRAPOSICIÓN DEL ESPÍRITU DE AMBOS PRECEPTOS ES, A NUESTRO ENTENDER, OSTENSIBLE. EL ARTÍCULO 73 SEÑALA CUÁLES SON LAS FACULTADES EXCLUSIVAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y, -- PARTICULARMENTE HABLANDO, SU FRACCIÓN X SE REFIERE A LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL. EL ARTÍCULO 123, NÚCLEO DEL DERECHO DEL TRABAJO, SE CONCATENA PROFUNDAMENTE CON EL ARTÍCULO 73 AL REAFIRMAR LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO PARA LEGISLAR EN MATERIA LABORAL, PERO:

"...LA SITUACIÓN SE VUELVE COMPLEJA, CUANDO SE ANALIZA CON MÁS DETENIMIENTO EL ENUNCIADO DEL -- APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123, PUES LAS BASES PARA EXPEDIR LAS LEYES REGLAMENTARIAS RESPECTIVAS, -- SE REFIERE A LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS PODERES DE LA UNIÓN Y AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, PERO NO SE REFIERE A LOS TRABAJADORES QUE LABORAN PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, NI MENOS A AQUELLOS QUE PRESTAN SERVICIOS A LOS MUNICIPIOS". (34)

(34) Hernández Vega, Raúl, Breves Reflexiones... Op. cit. pág. 9.

PARECE QUE LA REFORMA AL 115 DISIPA LA DUDA DE SI LAS LEGISLATURAS LOCALES ESTÁN O NO FACULTADAS PARA EXPEDIR LEYES DEL SERVICIO CIVIL LEGITIMÁNDOLAS PLENAMENTE. NO OBSTANTE ELLO, TAL LEGITIMACIÓN CREEMOS QUE NO OPERA POR EL HECHO DE QUE LA SUPUESTA EXCEPCIÓN A LA FACULTAD REGLAMENTARIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN SE HA COLOCADO EN UN ARTÍCULO INADECUADO. EN EFECTO, LA EXCEPCIÓN SUPUESTA A TAL PRINCIPIO DE LA FACULTAD EXCLUSIVA DEBIÓ CONSIGNARSE O EN EL -- APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 O EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN X, PERO NO EN EL 115. COLOCADA COMO ESTÁ, LA EXCEPCIÓN A LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO, LA REFORMA AL 115 DA MÁS LA IMPRESIÓN DE SER TRIUNFO DE LA CONCEPCIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO BUROCRÁTICO SOBRE LA CONCEPCIÓN LABORAL, QUE UNA ADECUACIÓN DEL ESPÍRITU BENEFADOR DEL ARTÍCULO 123 A LA SITUACIÓN CONCRETA DE LOS TRABAJADORES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES Y LOS MUNICIPIOS. LA CORRIENTE ADMINISTRATIVA DEL DERECHO BUROCRÁTICO SE SUELE EXPRESAR EN ESTOS TÉRMINOS:

"EL DERECHO DEL TRABAJO ADQUIERE AUTONOMÍA Y SUSTANTIVIDAD PROPIA Y NO POR ELLO SE HA DESLIGADO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, POR EL CONTRARIO, EN EL DEVENIR HISTÓVICO NOS ENSEÑA QUE EXISTE UNA RELACIÓN MUY ÍNTIMA ENTRE NUESTRA DISCIPLINA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y A MEDIDA QUE TRANSCURRE EL TIEMPO ESTA VINCULACIÓN ES MÁS ESTRECHA, DEBIENDO LLEGAR UN DÍA EN QUE LAS RELACIONES LABORA

LES SE RIJAN POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO". (35)

CONSECUENCIAS FUNDAMENTALES DEL TRIUNFO DE ESTA CONCEPCION ES LA REPARTICION DESIGUAL DE LOS BENEFICIOS CONSTITUCIONALES A LOS TRABAJADORES PUBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS YA QUE MIENTRAS ALGUNAS ENTIDADES SON PRÓDIGAS EN DOTTAR DE BENEFICIOS A SUS TRABAJADORES PÚBLICOS, OTRAS ESCATIMAN ESTOS BENEFICIOS. EN ESTE SENTIDO, TENEMOS LA SIGUIENTE ACOTACION:

"...DICE DE LA CUEVA QUE LA LEY DEL TRABAJO - DEL ESTADO DE VERACRUZ INICIO LA EXCLUSION DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO DE LOS BENEFICIOS CONSIGNADOS EN EL ARTICULO 123 Y QUE, EN CAMBIO, CON DIFERENTES LIMITACIONES, LAS LEYES DE COAHUILA, CHIHUAHUA, DURANGO, SINALOA, SONORA Y TAMAULIPAS ESTABLECIERON EL SISTEMA OPUESTO..."(36)

SI PENSAMOS EN QUE EL MISMO LEGISLADOR FEDERAL HA QUEBRANTADO EL ESPRITU BENEFADOR DEL ARTICULO 123, CON SU INTERPRETACION "PURISTA" DEL CONCEPTO EMPLEADO, CONCLUCANDO EN FORMA PALPABLE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES BUROCRATICOS, CON MAYOR RAZON HEMOS DE ESPERAR QUE EL LEGISLADOR ESTATAL - CONCLUCQUE ESOS DERECHOS, SEA EN ARAS DE UNA MAL ENTENDIDA --

(35) Sánchez Alvarado, Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Oficina Asesores del Trabajo, México, 1967, tomo 1, - volumen 1, Pág. 39.

(36) Delgado Moya, Rubén, Algunos Aspectos del Derecho Mexicano del Trabajo Burocrático, México, Revista de la Facultad de Derecho, 1985, Año VI, Núm. 23, U.A. Edo. de México, pág. 36.

AUTONOMÍA, SEA EN ARAS DE UN REGIONALISMO OBNUBILADO, O POR CAUSA DE FACTORES COMO EL CAMBIO CADA TRES AÑOS DE TRABAJADORES MUNICIPALES, EL CONSABIDO SAQUEO DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES, LA EXISTENCIA DE CACICAZGOS U OTRAS FORMAS DE DOMINACIÓN PRIMITIVAS Y REGIONALES.

SIN DUDA QUE LA FACULTAD DADA A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS, PARA REGULAR SU SERVICIO CIVIL, ES PRODUCTO DE UN MAL ENTENDIDO CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN. CUANDO SE REQUIERE QUE LA DESCENTRALIZACIÓN SE HAGA EFECTIVA, DESDE EL PUNTO DE VISTA ADMINISTRATIVO-FINANCIERO, LOS IMPLEMENTADORES DE NUESTRO SISTEMA JURÍDICO Y POLÍTICO SE LAS ARREGLAN PARA QUE, A TRAVÉS DE MECANISMOS, TALES COMO LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN FISCAL, LA DESCENTRALIZACIÓN NO SE HAGA EFECTIVA Y EL GOBIERNO FEDERAL SIGA EJERCIENDO FÉRREO CONTROL SOBRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EN CAMBIO, CUANDO ES CONVENIENTE EN PRÁCTICA INTEGRAL EL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN, EN LA INTELIGENCIA DE MEDIATIZAR UNA POSIBLE FUERZA CORROSIVA, COMO ES LA INTEGRACIÓN DE LA CONCIENCIA DE LOS TRABAJADORES DE LOS PODERES DE LA UNIÓN O LOCALES, NUESTRO SISTEMA JURÍDICO NO UTILIZA NINGÚN MEDIO DE RESTRICCIÓN, FACULTANDO A LAS LEGISLATURAS LOCALES A QUE "LIBREMENTE EXPIDAN" SUS LEYES SOBRE SERVICIO CIVIL, CON LA SOLA CONDICIÓN DE QUE "RESPETEN" EL ESPÍRITU BENEFADOR DEL ARTÍCULO 123. ¿PERO CÓMO VAN A RESPETAR ESTE ESPÍRITU SI LA MISMA LEGISLACIÓN FEDERAL LO VULNERA, COMO YA LO HEMOS APUNTADO Y LO SEGUIREMOS APUNTANDO MÁS ADELANTE?

NO CABE DUDA, QUE AÚN COLOCADOS DESDE LA JUSTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, QUE EN TEORÍA SE LEGITIMA POR EL IMPULSO DE DESCENTRALIZACIÓN, LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN NO ES ÓPTIMA, TODA VEZ QUE SE DESENTIENDE DEL CONCEPTO INTEGRAL DE DESCENTRALIZACIÓN, QUE ES EL SIGUIENTE:

"...EN LA DESCENTRALIZACIÓN, EL ESTADO, SIN PRECINDIR DE SU PODER PÚBLICO REGULADOR, OTORGA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA A UN ORGANISMO PÚBLICO... PARA QUE ADMINISTRE EN SU NOMBRE ASUNTOS ESPECÍFICOS... EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO ES EXPRESIÓN DE LA NECESIDAD FUNDAMENTAL QUE TIENE EL PODER PÚBLICO DE EJERCER CONTROL SOBRE LAS VARIADAS FASES DE LA VIDA ECONÓMICA" (37)

Y SI DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA MISMA CORRIENTE ADMINISTRATIVA NO ES POSIBLE JUSTIFICAR DEL TODO LA REFORMA DEL 115, MENOS DESDE LA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN. EN EFECTO, EL CITADO PRECEPTO FUÉ CONCEBIDO PARA UNIFICAR EN UN TODO COHERENTE E INTEGRADO LAS DIVERSAS DEMANDAS QUE SE EXPRESARON EN LA REVOLUCIÓN EN MATERIA LABORAL. LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, FUÉ CONCEBIDA COMO EL INSTRUMENTO QUE DARÍA EFICACIA PRÁCTICA AL TODO UNIFICADOR QUE ES EL ARTÍCULO 123. SI BIEN LAS LEYES REVOLUCIONARIAS DEL TRABAJO EXPRESARON AVANCES SIGNIFICATIVOS, NO ERAN

(37) Alvarez del Castillo, Enrique, Aplicación del Régimen Constitucional y Legal del Trabajo a las Personas Jurídicas de Derecho Público, México, UNAM, Anuario Jurídico, VIII, 1981, pág. 26.

CAPACES DE SUPERAR LOS REGIONALISMOS CON LOS QUE FUERON CONCEBIDOS, Y ASÍ, SE NECESITABA QUE UN MÍNIMO FUNDAMENTA- DE - PRERROGATIVAS EN FAVOR DE LOS TRABAJADORES SE EXTENDIERA A TODO EL PAÍS. LOS GOBIERNOS LOCALES SÓLO SE ENCARGARÍAN DE DAR CUMPLIMIENTO A LAS DISPOSICIONES FEDERALES. DE ESTA MANERA, SE INTEGRÓ LA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL ARTÍCULO 123.- LA REFORMA AL ARTÍCULO 115 ES UNA FLAGRANTE CONTRAPOSICIÓN A ESTA PERSPECTIVA HISTÓRICA, COMO QUEDA DE MANIFIESTO A CONTINUACIÓN:

"EN VIRTUD DE QUE HASTA AHORA EN MUY POCOS ESTADOS SE HAN EXPEDIDO LEYES PARA REGULAR LAS RELACIONES DE SUS TRABAJADORES Y DE LOS MUNICIPIOS PORQUE LAS LEYES DEL SERVICIO CIVIL QUE SE HAN EXPEDIDO -- HAN RESULTADO DE MUY POCO O CASI NULO BENEFICIO PARA SUS DESTINATARIOS, PORQUE SE VUELVE AL MISMO -- ERROR DE REGULAR DE MODO DISTINTO A LOS TRABAJADORES DE LAS DIVERSAS ENTIDADES FEDERATIVAS, ERROR QUE SE CORRIGIÓ CON LA FEDERALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LABORAL..." (38)

PARA SER CONGRUENTE CON EL ESPÍRITU DE REFORMA DEL 115, ESPÍRITU TRASNOCHADO, EL "CONSTITUYENTE PERMANENTE" DEBERÍA EN TODO CASO, DE CONCEDER FACULTAD A LAS ENTIDADES FEDERATI-

(38) Dávalos, José, Necesidad de reformar el apartado "B" del artículo 123 Constitucional para incluir en él a los trabajadores de los Gobiernos Estatales y Municipales, Revista de la Facultad de Derecho, México, - UNAM, Tomo XXV, números 97 y 98, enero-junio de 1975, pág. 72.



VAS PARA QUE EXPIDIERAN SUS PROPIAS LEYES DEL TRABAJO, QUE-  
REGLAMENTARAN EL APARTADO "A" EN ARAS DE HACER VERDADERAMEN-  
TE "EFECTIVO" EL DISLOCADO ÁNIMO DE DESCENTRALIZACIÓN QUE IN-  
FLUYE SOBRE LA LLAMADA REFORMA ADMINISTRATIVA. PERO COMO EL  
COROLARIO DE LA REFORMA DEL 115, COMO LA MISMA REFORMA, SON  
ABSURDOS, CREEMOS QUE EL CONSTITUYENTE PERMANENTE, CON LA  
OBLIGACIÓN DE NO TRASTOCAR LA PROYECCIÓN ORIGINAL DEL ARTÍCULO  
123, DEBE SUPRIMIR LA REFORMA AL ARTÍCULO 115. SÓLO CON  
ESA SUPRESIÓN PODRÍAMOS PENSAR QUE EL CONCEPTO DE "SEGURIDAD  
SOCIAL INTEGRAL", DEL QUE TANTO SE OSTENTA NUESTRO SISTEMA  
JURÍDICO, TIENE MATIZ REAL. EN SU DEFECTO, LA REFORMA AL -  
115 DEBE COLOCARSE O EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN X, DE LA --  
CARTA MAGNA O EN EL ARTÍCULO 123, "APARTADO B", DE LA MISMA,  
PARA QUE, CON MÁZ TÉCNICA JURÍDICA, LA FACULTAD CONCEDIDA A  
LAS LEGISLATURAS LOCALES APAREZCA COMO UNA ADECUACIÓN DEL ES-  
PÍRITU DEL ARTÍCULO 123 AL CASO DE LOS SERVIDORES ESTATALES,  
Y NO COMO EL TRIUNFO DE LA LLAMADA CARRERA ADMINISTRATIVA, -  
LLENA DE CONTRADICCIÓN Y ALTAMENTE CONTRARIA AL SUPUESTO SEN-  
TIDO SOCIAL QUE CARACTERIZA A NUESTRA LEGISLACIÓN LABORAL. -  
ESTE REMEDIO TÉCNICO ESCONDERÍA, AL MENOS, SUPERFICIALMENTE,  
UN ABISMO DE DESIGUALDADES ENTRE TRABAJADORES PÚBLICOS Y NO  
PÚBLICOS QUE RESALTAREMOS A CONTINUACIÓN.

C) BREVE ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEY DEL I.M.S.S.,  
I.S.S.S.T.E, E I.S.S.F.A.M. HACIA UN SISTEMA UNIFICADO  
DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO, SE HA DICHO LO SIGUIENTE -  
ACERCA DE LA SEGURIDAD SOCIAL:

"LA CONCEBIMOS COMO UN INSTRUMENTO DE ENORMES  
POSIBILIDADES PARA UNA DISTRIBUCIÓN JUSTA Y SALU-  
DABLE DEL INGRESO NACIONAL... PASO A PASO, SIN-  
PRECIPITACIONES, EMPLEANDO LOS MEDIOS LEGALES NE-  
CESARIOS Y LOS RECURSOS HUMANOS DE QUE PUEDE DIS-  
PONERSE, LA SEGURIDAD SOCIAL, A TRAVÉS DE LAS DI-  
TINTAS INSTITUCIONES QUE LA EJERCEN, DEBE EXTEN-  
DERSE POR TODO EL PAÍS, PENETRAR PROFUNDAMENTE EN  
EL MEDIO RURAL, ABARCAR AL MAYOR NÚMERO DE MEXICA-  
NOS QUE TRABAJAN O ESTUDIAN Y HACER SENTIR SUS BE-  
NEFICIOS A TODA LA COMUNIDAD NACIONAL..." (39)

DE ESTA CONCEPCIÓN, QUE SE MANEJA EN NUESTRO SISTEMA DE  
LA SEGURIDAD SOCIAL, DESTACAN COMO NOTAS ESENCIALES DE ÉSTA-  
SU CARÁCTER "UNIFORME" Y SU CARÁCTER "TOTALIZADOR". UNIFOR--  
ME, SE SUPONE QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL POR SU TENDENCIA A  
PROPORCIONAR POR IGUAL, TODOS LOS BENEFICIOS SOCIALES A LA-  
MAYOR PARTE DE LA POBLACIÓN Y ES TOTALIZADORA PRECISAMENTE --

---

(39) Trueba Urbina, Alberto, La Nueva Legislación de Seguridad Social en  
México, México, UNAM, 1977, pág. 225.

POR SU TENDENCIA A BENEFICIAR A LA MAYOR PARTE DE LA POBLACIÓN. SIN EMBARGO, EN LA PRÁCTICA NO SUELE MANIFESTARSE LA SEGURIDAD SOCIAL NI "UNIFORME" NI TOTALIZADORAMENTE. ELLO - ES ASÍ PORQUE:

A) LAS TRES PRINCIPALES LEYES DE LA SEGURIDAD SOCIAL NO PROPORCIONAN PRESTACIONES POR IGUAL. ASÍ, EN LA LEY DEL SEGURO SE ESTABLECE ACERCA DEL RÉGIMEN OBLIGATORIO LO SIGUIENTE:

"ART. 11. EL RÉGIMEN OBLIGATORIO COMPRENDE LOS SEGUROS DE:

- I. RIESGOS DE TRABAJO;
- II. ENFERMEDADES Y MATERNIDAD;
- III. INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE; Y
- IV. GUARDERÍAS PARA HIJOS DE ASEGURADAS".

EN LA LEY DEL I.S.S.S.T.E., EN CUANTO AL RÉGIMEN OBLIGATORIO, SE DISPONE LO SIGUIENTE:

"ART. 3. SE ESTABLECEN CON CARÁCTER OBLIGATORIO LOS SIGUIENTES SEGUROS, PRESTACIONES Y SERVICIOS:

- I. MEDICINA PREVENTIVA;
- II. SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD;
- III. SERVICIOS DE REHABILITACIÓN FÍSICA Y MENTAL;

IV. SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO;

V. SEGURO DE JUBILACIÓN...

XIII. ARRENDAMIENTO O VENTA DE HABITACIONES ECONÓMICAS--  
PERTENECIENTES AL INSTITUTO;

XIV. PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS Y FINANCIAMIENTO EN GENE--  
RAL PARA VIVIENDA, EN SUS MODALIDADES DE ADQUISICIÓN EN PRO--  
PIEDAD DE TERRENOS Y/O CASAS HABITACIÓN...

XV. PRÉSTAMOS A MEDIANO PLAZO;

XVI. PRÉSTAMOS A CORTO PLAZO;

XVII. SERVICIOS QUE CONTRIBUYAN A MEJORAR LA CALIDAD DE  
VIDA DEL SERVIDOR PÚBLICO Y FAMILIARES DERECHOHABIENTES;

XVIII. SERVICIOS TURÍSTICOS;

XIX. PROMOCIONES CULTURALES, DE PREPARACIÓN TÉCNICA, -  
FOMENTO DEPORTIVO Y RECREACIÓN; Y

XX. SERVICIOS FUNERARIOS".

EN LA LEY DEL I.S.S.F.A.M., AUNQUE NO SISTEMATIZADAS EN  
UN CATÁLOGO, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN ESTABLECIDAS LAS AMPLIAS--  
PRESTACIONES QUE CONCEDE EL I.S.S.S.T.E, POR LO QUE ES EVI--  
DENTE CONCLUIR QUE LA POBLACIÓN BENEFICIADA POR EL I.M.S.S.-  
SE ENCUENTRA EN FRANCA DESVENTAJA CON RESPECTO A LA DEL - -  
I.S.S.S.T.E. Y A LA DEL I.S.S.F.A.M. CIERTAMENTE, LA LEY -  
DEL I.M.S.S. CONTEMPLA LA POSIBILIDAD DE CONCEDER BENEFICIOS  
EQUIPARABLES A LAS DEL I.S.S.S.T.E. Y DEL I.S.S.F.A.M. - -

(PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS, ADQUISICIÓN DE INMUEBLES PARA LOS TRABAJADORES, DIFUSIÓN DE SERVICIOS RECREATIVOS, CULTURALES Y DEPORTIVOS, ETC.). SIN EMBARGO, DICHA POSIBILIDAD DE CONCEDER MÁS PRESTACIONES, ESTÁ CONDICIONADA A LA DISCRETIONALIDAD DEL INSTITUTO (ARTÍCULO 235 DE LA LEY DEL SEGURO, REFERENTE A LAS PRESTACIONES SOCIALES) Y A LOS PORCENTAJES ESTABLECIDOS PARA LA INVERSIÓN DE RESERVA.

A LA LUZ DE ESTA DESPROPORCIÓN DE PRESTACIONES, PARECE QUE NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL NO ES TAN INTEGRAL - COMO PARECE, LO QUE POR LÓGICA CONLLEVA EL INCUMPLIMIENTO DEL FIN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, QUE ES GARANTIZAR A LA MAYORÍA DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS, DE MANERA UNIFORME E INDISCRIMINADA, EL DERECHO HUMANO A LA SALUD, A LA ASISTENCIA MÉDICA, LA PROTECCIÓN DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA Y LOS SERVICIOS SOCIALES NECESARIOS PARA EL BIENESTAR INDIVIDUAL Y COLECTIVO.

B). LAS CONDICIONES DE OTORGAMIENTO DE LAS PENSIONES SON DIFERENTES. ANALIZANDO LOS TEXTOS DE LAS DIVERSAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL, NOS ENCONTRAMOS CON CIERTAS DIFERENCIAS ENTRE LAS CONDICIONES DE OTORGAMIENTO DE DIVERSAS PRESTACIONES. POR EJEMPLO, LA AYUDA PARA LA LACTANCIA (ART. 160 DE LA LEY DEL I.S.S.F.A.M.) EN EL CASO DE LA SEGURIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS SÓLO SE OTORGA SI LA MADRE DEMUESTRA LA INCAPACIDAD PARA AMAMANTAR A SU HIJO. EN CAMBIO, EN LA LEY DEL-

I.M.S.S. (ART. 102) SE OTORGA ESA AYUDA INCONDICIONALMENTE, SIN LA DEMOSTRACIÓN QUE EXIGE LA LEY DEL I.S.S.F.A.M., ÚNICAMENTE PIDE QUE LA BENEFICIADA ACREDITE FEHACIENTEMENTE QUE ES ESPOSA O CONCUBINA DEL ASEGURADO. EN LA LEY DEL I.S.S.F.A.M. (ART. 37) SE EXIGE SOLAMENTE AL VIUDO SU INCAPACIDAD TOTAL PARA TRABAJAR, O EN SU DEFECTO, QUE SOBREPASE LA EDAD DE LOS 55 AÑOS PARA QUE SE HAGA EFECTIVO SU DERECHO A RECLAMAR LA PENSIÓN DE VIUDEZ. EN LA LEY DEL SEGURO SE EXIGE (ART. 152) QUE EL VIUDO TENGA DEPENDENCIA ECONÓMICA CON RESPECTO A LA ASEGURADA FINADA, REQUISITO QUE EVIDENTEMENTE DEMUESTRA MAYOR RIGIDEZ PARA EL OTORGAMIENTO DE LA PENSIÓN DE VIUDEZ.

POR LO QUE HACE A LA LEY DEL I.S.S.S.T.E., CABE SEÑALAR QUE ÉSTA EXIGE, COMO REQUISITO PARA OTORGAR SUS SEGUROS BÁSICOS, AÑOS DE COTIZACIÓN (10, POR LO GENERAL), LO QUE CONTRASTA GRANDEMENTE CON LA LEY DEL SEGURO, QUE NO HACE TAN RÍGIDO EL OTORGAMIENTO, ESTABLECIENDO SÓLO SEMANAS DE COTIZACIÓN. LA MENCIONADA LEY DEL I.S.S.S.T.E., PARA EL CASO DE LOS RIESGOS DE TRABAJO, NO ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS TRIBUNALES LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS PUEDAN CONOCER DE LAS INCONFORMIDADES A PLANTEAR SOBRE LA CALIFICACIÓN DE LOS RIESGOS DE TRABAJO (ART. 36 DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.), ENTANTO QUE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL SI CONTEMPLA TAL POSIBILIDAD; ES DECIR, QUE LOS INCONFORMES CON LA CALIFICACIÓN PUE-

DAN OCURRIR ANTE LAS INSTANCIAS LABORALES CORRESPONDIENTES - (ART. 51 DE LA LEY DEL I.M.S.S.) O ANTE EL CONSEJO TÉCNICO - DEL I.M.S.S.

ESTA PEQUEÑA LISTA DE DIFERENCIAS ENTRE LOS PRINCIPALES ORDENAMIENTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL NOS MUESTRA QUE EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN NUESTRO PAÍS NO ES TAN INTEGRAL-COMO PARECE.

C). LA TENDENCIA DE LOS ORDENAMIENTOS DE SEGURIDAD SOCIAL A SER "UNIVERSOS CERRADOS". LA LEY DEL SEGURO SOCIAL TENTATIVAMENTE, ES UN "UNIVERSO ABIERTO" DE BENEFICIO PARA - TODOS LOS SECTORES DE LA POBLACIÓN.

"LA DESLABORALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO SE HA PRODUCIDO EN DOS DIRECCIONES DIFERENTES: DE ACUERDO CON LA PRIMERA, MEDIANTE LA INCORPORACIÓN DE SUJETOS NO VINCULADOS A - - OTRO MEDIANTE RELACIONES LABORALES, PERO CON UN EVIDENTE CARÁCTER DE TRABAJADORES NO ASALARIADOS, ASÍ SEA DESDE LA CURIOSA PERSPECTIVA DEL - PEQUEÑO INDUSTRIAL O COMERCIANTE O DEL PROFESIONAL LLAMADO LIBRE. EN SEGUNDO TÉRMINO, MEDIANTE EL OTORGAMIENTO DE PRESTACIONES CALIFICADAS-DE SOCIALES A LAS PERSONAS NO ASEGURADAS BÁSICAMENTE CONSISTENTES EN ENSEÑANZA EN LOS CAMPOS-DE MEDICINA PREVENTIVA, DIETÉTICA, MEJORAMIENTO DE LA VIDA EN EL HOGAR Y CULTURA GENERAL Y CÍVI

CA, CAPACITACIÓN Y ADIESTRAMIENTO, SERVICIOS DE EDUCACIÓN INFANTIL, BIBLIOTECAS Y CINES CLUBES Y, DE MANERA ESPECIAL EDUCACIÓN FÍSICA Y DEPORTES". (40)

A COMPARACIÓN DE LA NATURALEZA ABIERTA DEL RÉGIMEN DEL I.M.S.S., LA NATURALEZA DE LOS RÉGIMENES DEL I.S.S.S.TE Y -- DEL I.S.S.F.A.M. ES CERRADA. NO EXISTEN EN TALES RÉGIMENES-- MECANISMOS POR LOS QUE SU COBERTURA DE ASEGURADOS SEA MÁ-- FLEXIBLE Y COMO DEMOSTRACIÓN PALPABLE DE SU TENDENCIA TENE-- MOS LA CIRCUNSTANCIA DE QUE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. (ART. I) SÓLO ALCANZA A BENEFICIAR A LOS TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS DESCENTRALIZADAS QUE DESEMPEÑAN UNA "FUNCIÓN PÚBLICA", QUE-- DANDO AL MARGEN DE SU IMPERIO LOS TRABAJADORES DE LAS PARAES TATALES QUE NO DESEMPEÑAN UNA FUNCIÓN PÚBLICA. CUANDO SE -- PRODUCE "DETERMINADA INCORPORACIÓN" AL RÉGIMEN DEL I.S.S.S.T.E. ÉSTA SE HACE MÁ--S QUE CON SENTIDO BENEFACTOR Y DE APERTURA A LOS SECTORES DE LA POBLACIÓN MÁ--S DESFAVORECIDOS, CON SENTIDO DE "ENCLAUSTRAR" A CIERTO SECTOR LABORAL EN EL APARTADO "B", APARTADO QUE, COMO HEMOS VISTO, OPERA FUNDAMENTALMENTE PARA-- RESTRINGIR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ÍNDOLE COLECTIVA DE LOS TRABAJADORES.

D). LA TENDENCIA QUE TIENEN LOS TRES RÉGIMENES DE SEGU-- RIDAD A EXALTAR SUS VIRTUDES. EN TEORÍA, EL FUNCIONAMIENTO

(40) De Buen Lozano, Néstor, Derecho del Trabajo y Derecho de la Seguri-- dad Social en México, México, I.M.S.S., Bol. Informativo de Seguri-- dad Social, Nos. 14-15, marzo-abril-mayo-junio, 1980, pág. 14.



DEL SEGURO SOCIAL DIFIERE DEL PRIVADO PORQUE EXTIRPA DE SU CAMPO DE APLICACIÓN EL "ESPÍRITU DE COMPETENCIA" QUE TANTO CARACTERIZA A LAS INSTITUCIONES PRIVADAS DE SEGURO. SIN EMBARGO, PARECE QUE EL ESPÍRITU DE COMPETENCIA NO SE HA DESTERRADO TOTALMENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL. PARA CONCEPTUAR POSITIVAMENTE SU ACTUACIÓN, LOS DISTINTOS RÉGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL SIEMPRE TIENDEN A EXALTAR LAS VIRTUDES DE SU ACTUACIÓN. ASÍ, TRATÁNDOSE DEL RÉGIMEN DEL I.M.S.S., SE HABLA DE LAS VENTAJAS QUE ÉSTE OFRECE EN ESTOS TÉRMINOS:

"CONVIENE DESTACAR QUE POR LAS REFORMAS A LA LEY PROPUESTAS EN DICIEMBRE DE 1970 SE ELEVÓ EL TOPE MÍNIMO DE LAS PENSIONES DE REFERENCIA, DE \$150.00 A \$ 450.00 MENSUALES A PARTIR DE ENERO DE 1971. LA NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL QUE ENTRÓ EN VIGOR EL 10. DE ABRIL DE 1974 VOLVIÓ A INCREMENTAR DICHO IMPORTE MÍNIMO A \$600.00 MENSUALES. AHORA SE PROPONE ELEVARLO NUEVAMENTE A \$ 850.00..." (41)

POR EL ESTILO, EL I.S.S.S.T.E. SUELE SUBRAYAR LAS VENTAJAS QUE OFRECE SU RÉGIMEN A SUS ASEGURADOS, LO MISMO QUE EL I.S.S.F.A.M., POR LO QUE LEJOS DE SENTARSE UN ESPÍRITU DE COLABORACIÓN Y ASISTENCIA ENTRE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, ENTRE ÉSTAS SE DESARROLLA UN LAMENTABLE ESPÍRITU DE

(41)

Exposición de Motivos de la Ley del Seguro Social de 1973, en Ley del Seguro Social, México, Editores Unidos Mexicanos, 1985, págs. 44-45.

COMPETENCIA MALENTENDIDA QUE DEJA A CIERTOS SECTORES DE LA POBLACIÓN CON MAYORES BENEFICIOS QUE OTROS, LO QUE SIGNIFICA UNA PROFUNDA TRANSGRESIÓN DE LA DIRECTRIZ IGUALITARIA QUE DEBE ANIMAR LA INSTAURACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL, TAN SENSIBLEMENTE MARCADA POR ESTAS PALABRAS PRONUNCIADAS POR EL GENERAL DON MANUEL AVILA CAMACHO AL TOMAR POSESIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA:

"TODOS DEBEMOS ASUMIR DESDE LUEGO EL PROPÓSITO-QUE YO DESPLEGARÉ CON TODAS MIS FUERZAS, DE QUE UN DÍA PRÓXIMO LAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL PROTEJAN A TODOS LOS MEXICANOS EN LAS HORAS DE ADVERSIDAD, EN LA ORFANDAD, EN LA VIUDEZ DE LAS MUJERES, EN LA ENFERMEDAD, EN EL DESEMPLEO, EN LA VEJEZ, PARA SUBSTITUIR ESTE RÉGIMEN SECULAR QUE POR LA POBREZA DE LA NACIÓN HEMOS TENIDO QUE VIVIR". (42)

PARA SUSTITUIR ESTA NADA RECOMENDABLE DIVERSIDAD DE RÉGIMENES DE SEGURIDAD SOCIAL, ES NECESARIO BORRAR LAS BARRERAS QUE EXISTEN ENTRE LOS TRABAJADORES "COMUNES", LOS "PÚBLICOS" Y LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS. NO HAY ARGUMENTO SUSTANCIAL QUE JUSTIFIQUE LA DIVERSIDAD DE RÉGIMENES QUE NO SEA OTRO QUE SUBSUMIR A CIERTOS SECTORES DE LA POBLACIÓN EN UN RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL QUE PERMITA SOPORTAR INJUSTICIAS Y LA PRIVACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES. EL SEGURO-SOCIAL ES UN INSTRUMENTO SUFICIENTE Y OMNICOMPRESIVO DE LA

---

(42) Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales... Op. cit. págs. 35-36.

SEGURIDAD SOCIAL, QUE NO NECESITA LA COMPLEMENTACIÓN DE REGÍMENES "ARTIFICIALES Y PARALELOS" PARA FUNCIONAR, SINO TAN SÓLO UNA ADECUACIÓN PRÁCTICA CONSTANTE Y UN CUMPLIMIENTO CABAL DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SEGURO:

"POR DISPOSICIÓN LEGAL ESTÁ ATRIBUIDO AL SEGURO SOCIAL SERVIR DE INSTRUMENTO BÁSICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ESTO ES, UNA PRELACIÓN DE EFICIENCIA, DE EJEMPLARIDAD DE REALIZACIONES Y DE PRIORIDAD-INSTAURADORA DE NUEVOS RUMBOS PARA LA SEGURIDAD SOCIAL, ATENTO SU AVANZADO DESARROLLO; RECURSOS Y SOLVENCIA MORAL; VASTEDAD DEL HORIZONTE DE EXPERIENCIAS; EXTENSIÓN DE PROGRAMAS Y FUNCIONAMIENTO MÚLTIPLE". (43)

ESTA EQUIVOCADA DIVERSIDAD DE LOS REGÍMENES DE SEGURIDAD SOCIAL ES UN PUNTO MUY NEGATIVO QUE PROYECTA EL CONCEPTO INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL QUE TANTO MANEJA NUESTRO SISTEMA. -- SIN EMBARGO, EXISTEN OTROS PUNTOS NEGATIVOS, QUE ESTUDIAREMOS EN LAS PRÓXIMAS PÁGINAS DE ESTE TRABAJO.

---

(43) Vargas Sánchez, Gustavo, Función del Seguro Social como instrumento básico de la seguridad social, México, Boletín Informativo de la Seguridad Social, Enero-Febrero-Marzo-Abril de 1978, Año 1, No. 1-2, págs. 45-46.

### CAPÍTULO III.

- A). SEGURIDAD SOCIAL Y LOS RIESGOS DE TRABAJO.
- B). LA PREVISIÓN SOCIAL Y LOS RIESGOS DE TRABAJO.
- C). LA INDEMNIZACIÓN EN LOS RIESGOS DE TRABAJO.
- D). LA PREVISIÓN SOCIAL EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA; LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

### CAPÍTULO III

#### A). SEGURIDAD SOCIAL Y LOS RIESGOS DE TRABAJO

HEMOS HABLADO YA CON CIERTO DETALLE DE LAS VIRTUDES Y DEFECTOS DEL MARCO GENERAL DE NUESTRA SEGURIDAD SOCIAL. -- ABORDEMOS AHORA UN ÁNGULO MÁS ESPECÍFICO, COMO ES LA RELACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON LA COBERTURA DE LOS RIESGOS DE TRABAJO.

LA ATENCIÓN QUE EN NUESTRO SISTEMA SE BRINDA A LA COBERTURA DE CADA UNO DE LOS SEGUROS BÁSICOS DEL INSTITUTO ES -- EXCELENTE DEBIDO AL PRINCIPIO DE "UNIFICACIÓN DE SEGUROS" -- DEL CUAL YA HABLAMOS ANTERIORMENTE. (44)

PARA CONSOLIDAR LAS BONDADES DE ESTA UNIFICACIÓN DE SEGUROS, EN NUESTRO SISTEMA SE HA ESTABLECIDO COMO REGLA GENERAL EL LLAMADO "RÉGIMEN OBLIGATORIO DE LOS SEGUROS", RÉGIMEN QUE SE PLANTEA COMO LA FÓRMULA INDISPENSABLE DE ÉXITO DEL SEGURO SOCIAL, YA QUE EN RELACIÓN AL RÉGIMEN FACULTATIVO DE SEGUROS, EL OBLIGATORIO OFRECE LA AMPLIA VENTAJA DE UN FUNCIONAMIENTO CONSTANTE, SÓLIDO E INDEPENDIENTE DE PERSONAS E INSTITUCIONES. EN OTROS PAÍSES, COMO ESPAÑA, FRANCIA Y BÉLGICA,

-----  
(44) *Supra*, nota 16 pág.16.

EL RÉGIMEN FACULTATIVO ES LA REGLA, PERO EN EL NUESTRO ÉSTE ES COMPLETAMENTE OBLIGATORIO, LO QUE CONFIERE GRAN PRESTANCIA A NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.

EN LO QUE CONCIERNE AL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO, -- LAS "BONDADES" DE NUESTRO SISTEMA TAMBIÉN SON MUY POSITIVAS. EL MARCO CONSTITUCIONAL QUE RESPALDA A LA COBERTURA DE LOS RIESGOS DE TRABAJO ES UNA DE ESAS "BONDADES" POSITIVAS, COMO A CONTINUACIÓN SE ILUSTRÁ:

"NUESTRO ARTÍCULO 123 SE ELABORÓ EN UN TIEMPO - EN QUE YA SE CONOCÍAN LOS EFECTOS BENÉFICOS DE LA IDEA DEL RIESGO PROFESIONAL Y NINGUNA LEGISLACIÓN EN EL MUNDO HA ADMITIDO CON TANTA LIBERALIDAD LA IDEA COMO NUESTRA CONSTITUCIÓN; LA PREVENCIÓN Y REGLEMENTACIÓN DE LOS INFORTUNIOS DE TRABAJO NACIÓ SIN LIMITACIONES QUE TUVO EN OTRAS LEGISLACIONES Y HA PERMITIDO A LA JURISPRUDENCIA DE NUESTRA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA FIJAR CONCLUSIONES SUPERIORES, EN ALGUNOS ASPECTOS, A LAS DE LA CORTE DE CASACIÓN DE FRANCIA..." (45)

COMO RESPALDO A ESTE EXCELENTE MARCO CONSTITUCIONAL, LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, COMO INSTRUMENTO BÁSICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, CONTEMPLA PREVISIONES PLAUSIBLES SOBRE LOS RIESGOS DE TRABAJO. UNA DE ELLAS LA CONTIENE SU ARTÍCULO 61, --

(45) De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, México, Editorial Porrúa, S. A. Tomo II, 1960, pág. 98.

QUE DISPONE QUE EL I.M.S.S. HA DE PAGAR AL ASEGURADO EL SUBSIDIO REAL QUE LE CORRESPONDA POR RIESGO DE TRABAJO SI EL PATRÓN LO HUBIESE INSCRITO MANIFESTANDO UN SALARIO NOMINAL QUE NO LE CORRESPONDÍA, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EL I.M.S.S. -- FINQUE EL CAPITAL CONSTITUTIVO QUE DEBA PAGAR EL PATRÓN. -- OTRA DE LAS EXCELENTES PREVISIONES DE LA LEY SE ENCUENTRA EN SU ARTÍCULO 51, EL QUE DISPONE QUE MIENTRAS SE TRAMITE EL RECURSO O JUICIO RESPECTIVO SOBRE LA CALIFICACIÓN DEL ACCIDENTE O ENFERMEDAD PROFESIONAL DE UN TRABAJADOR, EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL OTORGARÁ AL ASEGURADO O A SUS BENEFICIARIOS LEGALES LAS PRESTACIONES A QUE TUVIERAN DERECHO EN LOS RAMOS DEL SEGURO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD O INVALIDEZ, VEJEZ, CESANTÍA EN EDAD AVANZADA Y MUERTE. ESTA PREVISIÓN DE LA LEY DEL I.M.S.S., QUE CONTRASTA TREMENDAMENTE CON LO QUE DISPONE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E., REFLEJA UNA COMPRENSIÓN PROFUNDA DE LO QUE SIGNIFICARON Y AUN SIGNIFICAN, LOS RIESGOS DE TRABAJO PARA LOS TRABAJADORES, QUE RECIENTEMENTE ESTRAGOS POR SU DESVALIMIENTO FÍSICO Y POR LA ENGROSOSA TRAMITACIÓN DE LA JUSTICIA LABORAL; POR ELLO SE LE DEBEN OTORGAR AL OPERARIO PRESTACIONES QUE LE PERMITAN SORTEAR SU DIFÍCIL SITUACIÓN.

APUNTALANDO ESTAS DISPOSICIONES DEBEMOS CONSIDERAR DOS FACTORES MÁS. UNO DE ELLOS ES LA DETERMINACIÓN DE LOS RIESGOS DE TRABAJO, DETERMINACIÓN QUE SE DA A CONTRARIO SENSU DE

LAS HIPÓTESIS DEL ARTÍCULO 53 DE LA LEY DEL SEGURO Y QUE VIENE A COMPROBAR PLENAMENTE LA VIGENCIA DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD OBJETIVA EN NUESTRO SISTEMA, EL OTRO FACTOR ES LA COBERTURA FINANCIERA ESPECIAL DEL SEGURO DE RIESGOS DE -- TRABAJO, COBERTURA QUE A CONTINUACIÓN SE ILUSTRÁ:

"...EL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO... COMPRENDE EL LLAMADO "REPARTO PURO" PARA LAS PRESTACIONES A CORTO PLAZO Y EL DE REPARTO DE CAPITALES DE LAS PRESTACIONES VITALICIAS; EN ESTE ÚLTIMO SE NECESITA CONTAR CON UN INGRESO IRREVERSIBLE PARA QUE LA INSTITUCIÓN CUBRA RENTAS PERIÓDICAS DURANTE UN PERÍODO PROLONGADO, EN ALGUNOS CASOS EN FORMA VITALICIA Y EN OTRAS BAJO EL SISTEMA DE MÁXIMOS DE EDAD COMO SERÍA EL CASO DE ORFANDAD, DONDE TAMBIÉN SE NECESITA VALORACIÓN ACTUAL DE PENSIÓN..." (46)

ESTE SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PERMITE ATENDER LA CONTINGENCIA QUE SIEMPRE ENTRAÑAN LOS RIESGOS DE TRABAJO, EL FUERTE IMPACTO ECONÓMICO QUE REPRESENTAN PARA EL I.M.S.S., Y LA NECESIDAD DE CONTAR SIEMPRE CON CAPITAL SUFICIENTE PARA CUBRIR LAS PENSIONES VITALICIAS DE LOS RIESGOS DE TRABAJO. ESTE SISTEMA DE FINANCIAMIENTO CONSTITUYE EL ÚLTIMO PUNTALESÓLIDO DE LA MAGNÍFICA COBERTURA DE LOS RIESGOS DE TRABAJO --

(46) Moreno Padilla Javier, Implicaciones Tributarias de las Aportaciones de Seguridad Social, México, Tribunal Fiscal de la Federación, Volumen IV, Colección de Estudios Jurídicos, Primera Edición S/F, pág.31.



"...LA AFIRMACIÓN DE LA CORTE DE QUE NO ENCUENTRAN SU APOYO ESTAS APORTACIONES (LAS CUOTAS Y LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS) EN EL ARTÍCULO 31, F IV, CONSTITUCIONAL... ES UNA INTERPRETACIÓN QUE NO PUEDE ESTAR ACORDE CON LA MATERIA FISCAL, EN VIRTUD DE QUE LOS CRÉDITOS TRIBUTARIOS DEBEN TENER FORzosAMENTE SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL EN AQUELLA-DISPOSICIÓN, EN VIRTUD DE QUE EL ARTÍCULO 123 DEL MISMO ORDENAMIENTO NO DA PIE A OBLIGACIONES FISCALES, NI MENOS AÚN A QUE EL INSTITUTO PUEDA DETERMINAR EN CANTIDAD LÍQUIDA CUOTAS OBRERO-PATRONALES..." (47)

INDUDABLEMENTE ESTA DESAFORTUNADA INTERPRETACIÓN DEL -- FUNDAMENTO LEGAL DE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS PERMITE A -- LOS PATRONES INTENTAR ELUDIR, CON CIERTA RAZÓN JURÍDICA, SU RESPONSABILIDAD SOBRE LOS RIESGOS DE TRABAJO. SUMÁNDOSE A -- ESTE GRAN ARTILUGIO QUE PUEDEN ESGRIMIR LOS EMPLEADORES TENEMOS OTRO. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DEL SEGURO ORDENA QUE EN CASO DE PRODUCIRSE INTENCIONALMENTE POR EL PATRÓN EL RIESGO DE TRABAJO PROCEDE QUE ÉSTE RESTITUYA ÍNTEGRAMENTE AL INSTITUTO LAS EROGACIONES QUE HAYA REALIZADO POR ESTE CONCEPTO, -- DISPOSICIÓN QUE IMPLICA UNA SERIE DE IRREGULARIDADES, COMO -- LAS SIGUIENTES:

"...SI EL ACCIDENTE PRODUCIDO INTENCIONALMENTE

(47) Moreno Pacilla, Javier, Implicaciones Tributarias...Op. cit. pág.42.

POR EL PATRÓN TIENE EL CARÁCTER DE PROFESIONAL, --  
 ¿POR QUÉ SE EXIGE QUE EL EMPRESARIO RESTITUYA LO  
 PAGADO POR EL INSTITUTO? EL PATRÓN HA QUÉDADO A -  
 CUBIERTO DE LOS RIESGOS PROFESIONALES CON EL PAGO  
 DE LAS CUOTAS CORRESPONDIENTES. Y SI NO ES ACCI-  
 DENTE DE TRABAJO, ¿POR QUÉ PAGA EL INSTITUTO? ¿Y  
 A QUÉ TÍTULO SE OBLIGA AL PATRÓN A LA RESTITUCIÓN?".  
 (48)

HACIENDO MÁS FUERTES ESTAS CIRCUNSTANCIAS ADVERSAS A LA-  
 EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD A LOS PATRONES, TENEMOS LA EXIS-  
 TENCIA DE REGLAMENTOS DE SEGURIDAD E HIGIENE OBSOLETOS, DE -  
 COMISIONES MIXTAS ALTAMENTE COLUDIDAS CON LOS PATRONES PARA-  
 NO DENUNCIAR IRREGULARIDADES EN LOS CENTROS FABRILES (QUE -  
 CUENTAN CON POCAS FACULTADES PARA HACER EFECTIVAS LAS DENUN-  
 CIAS ANTE LAS AUTORIDADES LABORALES CORRESPONDIENTES), DE --  
 INSPECTORES LABORALES CON POCA CONCIENCIA DE SU TRABAJO Y DE-  
 UN REGLAMENTO DE CLASIFICACIÓN DE RIESGOS DE LAS EMPRESAS QUE  
 POCO SE APLICA. PARA ATENDER ESTOS PROBLEMAS QUE TRABAN LA -  
 EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD A LOS PATRONES, SE HA TRATADO DE  
 IMPLEMENTAR ESTAS SOLUCIONES:

"COMO RESULTADO DE NUESTROS ESTUDIOS SE FORMU-  
 LAN LOS REGLAMENTOS DE SEGURIDAD E HIGIENE QUE-  
 CONTENDRÁN LOS AVANCES MÁS RECIENTES EN LA MATE-  
 RIA; PERO, SOBRE TODO, EN FLEXIBILIDAD PERMITIRÁ

---

(48) Arce Cano, Gustavo, Los Seguros Sociales... Op. cit. pág. 92.

ENRIQUECERLO CON LAS MODIFICACIONES QUE HAGAN NECESARIO EL AVANCE TÉCNICO Y CIENTÍFICO DE LA MARCA INDUSTRIAL.

POR QUE EL CENTRALISMO ES INOPERANTE, LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ES OTRA DE NUESTRAS TENDENCIAS, DE MODO TAL QUE EL ESTUDIO DE LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES COMPETE A COMITÉS-REGIONALES POR RAMA DE INDUSTRIA. PREFERENTEMENTE, LA DIRECCIÓN DE TALES ACTIVIDADES SE UBICARÁN EN EL CENTRO DE LAS REGIONES INDUSTRIALES O EN -- LAS CAPITALES DE CADA ESTADO. DE ESTA MANERA, EN UN PROGRAMA NACIONAL, GRUPOS DE INVESTIGADORES ES TÁN PARTICIPANDO EN JORNADAS DE SEGURIDAD E HIGIE NE EN LAS PLANTAS INDUSTRIALES, EN COLABORACIÓN -- CON LOS OBREROS Y LAS EMPRESAS", (49)

#### B) LA PREVISION SOCIAL Y LOS RIESGOS DE TRABAJO

PARA ALIVIAAR LOS TERRIBLES ESTRAGOS QUE LOS ACCIDENTES -- Y ENFERMEDADES PROFESIONALES CAUSAN A LOS OBREROS, Y EN GENERAL A TODAS LAS CLASES SOCIALMENTE DESPROTEGIDAS, LA COLECTIVIDAD HA IMPLEMENTADO BASTANTES MÉTODOS DE PROTECCIÓN SOCIAL.

LA BENEFICENCIA PÚBLICA SE PLANTEA COMO UNO DE LOS PRIMEROS MÉTODOS DE PROTECCIÓN PARA LOS SOCIALMENTE DESPROTEGIDOS, YA QUE DESDE LA ANTIGÜEDAD LA BENEFICENCIA SE PRACTICABA EN BABILONIA, LA INDIA E ISRAEL. LA BENEFICENCIA MOSTRÓ-

---

(49) Ortiz Quezada, Federico, Tendencias en La Seguridad del Trabajo, México, Reseña Laboral, Secretaría del Trabajo, 1974, pág. 22.

DESDE AQUELLAS ÉPOCAS LA PREOCUPACIÓN DE LA SOCIEDAD POR LA SUERTE DE LOS DESPROTEGIDOS. SIN EMBARGO, ACUSA BASTANTES LIMITACIONES, COMO SON LAS DE DEPENDER DEL ESPÍRITU ALTRUISTA DE SUS SOSTENEDORES, NO TENER CARÁCTER OBLIGATORIO Y NO SUS-TENTARSE EN APORTACIONES PECUNIARIAS FIRMEMENTE ESTABLECIDAS. COMO ALTERNATIVA, SURGE EL PLANTEAMIENTO DE LA ASISTENCIA SOCIAL. SIN EMBARGO, TAMBIÉN LA ASISTENCIA SOCIAL TIENE CIER-TAS LIMITACIONES COMO A CONTINUACIÓN SE ILUSTRÁ:

"...LA ASISTENCIA SOCIAL, YA SEA PRIVADA O PÚBLI-CA, REQUIERE DE LA VERIFICACIÓN DE UNA COMPLETA O CASI COMPLETA FALTA DE MEDIOS DE SUBSISTENCIA DEL INDIVIDUO; EN TANTO QUE EN EL SEGURO SOCIAL SE ELI-MINA ESTE ASPECTO, PORQUE EL TRABAJADOR ASEGURADO TIENE UN INTERÉS FIJO Y AL APORTAR LAS CUOTAS QUE LE CORRESPONDEN, SABE QUE TIENE DERECHO TANTO ÉL COMO SU FAMILIA, A DISFRUTAR DE LAS PRESTACIONES-QUE OTORQUE ÉSTE, SABIENDO ADEMÁS QUE LAS DISPOSICIONES QUE LE PROTEGEN SE ENCUENTRAN CONTENIDAS EN UN ORDENAMIENTO LEGAL..." (50)

¿CUÁL ERA EL CAMINO ADECUADO PARA OFRECER UNA PROTEC-CIÓN EFECTIVA A LA POBLACIÓN SOCIALMENTE DESPROTEGIDA?, ESE-CAMINO LO FUÉ EL ESTABLECIMIENTO DEL SEGURO SOCIAL. LA ADOP-CIÓN DEL SEGURO SOCIAL FUÉ ACOGIDA EN LOS ALBORES DE ESTE SI-GLO CON INUSITADA FUERZA POR LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS, CO-MO PUEDE COMPROBARSE:

(50) Escareño, Blanca Delia, Proyección Internacional de la Seguridad So-cial, Tesis, F.C.P.S., 1976, pág. 56.

"ARGENTINA	1904	PERÚ	1936
BRASIL	1923	VENEZUELA	1940
CHILE	1924	PANAMÁ	1941
BOLIVIA	1935	COSTA RICA	1943..." (51)
ECUADOR	1935		

MÉXICO TAMBIÉN SIGUIÓ ESTE CAMINO EVIDENTEMENTE EFECTIVO DE PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DESFAVORECIDA. LA PREOCUPACIÓN POR ESTABLECER EN FORMA CONFIABLE EL SEGURO SOCIAL, PARA NO DEPENDER DE LA BENEFICENCIA Y OTRAS FORMAS DE SOLIDARIDAD SOCIAL SE SINTIÓ EN LAS DIVERSAS LEYES DE BIENESTAR SOCIAL QUE CARACTERIZARON A NUESTRO PERIODO REVOLUCIONARIO. DICHA PREOCUPACIÓN SE CRISTALIZÓ TAMBIÉN EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LAS DIVERSAS LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL DE NUESTRO SISTEMA, EL RESULTADO DE DICHA PREOCUPACIÓN SE REFLEJA EN UNA SERIE DE - - ACIERTOS Y VIRTUDES, A LOS CUALES NOS REFERIREMOS MÁS ADELANTE CON UN POCO MÁS DE DETALLE. POR LO PRONTO, DESTAQUEMOS DE NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL LA RELACIÓN ENTRE PREVISIÓN SOCIAL Y RIESGOS DE TRABAJO.

EN BENEFICIO DE LOS INDIVIDUOS QUE NECESITAN PROTECCIÓN SOCIAL, NUESTRAS LEYES HAN CONCEDIDO UN MÍNIMO DE PRESTACIONES PARA PROTEGERLOS DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO. ESE MÍNIMO DE PRESTACIONES SALVAGUARDAN SIGNIFICATIVAMENTE AL INDIVIDUO AFECTADO POR UN RIESGO DE TRABAJO. SIN EMBARGO, NO SÓLO BAS-

(51) Escareño, Blanca Delia, Proyección Internacional... Op. cit. pág.102.

TA CON CONCEDER PRESTACIONES, SINO QUE TAMBIÉN HAY QUE DES--  
 PLEGAR UNA ACTIVIDAD CONSIDERABLE QUE TIENDA A PREVENIR LOS--  
 RIESGOS DE TRABAJO; DADO EL TREMENDO IMPACTO DE ESTAS CI--  
 FRAS:

"EN AMÉRICA LATINA, DE ACUERDO A CIFRAS ESTIMA--  
 DAS DE LA OMS (ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD) -  
 OCURREN ANUALMENTE CERCA DE 10'000,000 DE ACCIDENTES  
 DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, QUE -  
 PRODUCEN UN EFECTO NEGATIVO EN LA ESTRATEGIA DECRE-  
 CIENTE Y DESARROLLO DE ESOS PAÍSES. EFECTIVAMENTE,  
 SE CALCULA QUE LOS DAÑOS PRODUCIDOS A LA ECONOMÍA--  
 DE LOS PAÍSES, A CONSECUENCIA DE LOS ACCIDENTES Y--  
 ENFERMEDADES PROFESIONALES NO ES INFERIOR AL 8% DE  
 SU PRODUCTO INTERNO BRUTO". (52)

¿CÓMO RESPONDE NUESTRO PAÍS AL GRAVE DESAFÍO DE LA PRE-  
 VISIÓN SOCIAL?. EN TEORÍA LA RESPUESTA DE MÉXICO AL SISTEMA  
 ES POSITIVA. TANTO LA CONSTITUCIÓN COMO LAS LEYES DE SEGUI-  
 DAD SOCIAL ESTABLECEN UNA ENORME RESPONSABILIDAD DEL PATRÓN--  
 NO SÓLO EN CUANTO A SU OBLIGACIÓN DE RESARCIR AL TRABAJADOR--  
 DE LOS INFORTUNIOS DE TRABAJO, SINO TAMBIÉN EN CUANTO A SU -  
 OBLIGACIÓN DE PREVENIR ESTOS INFORTUNIOS. PERO NUESTRO SIS-  
 TEMA NO SÓLO PROTEGE ASÍ DE LOS RIESGOS DE TRABAJO, SINO QUE  
 TAMBIÉN HA ACOGIDO LA PRINCIPAL NORMATIVIDAD SOBRE PREVEN-  
 CIÓN DE RIESGOS DE TRABAJO QUE LA C.I.T. HA IMPLEMENTADO COMO -

(52) Díaz Mérida, Francisco, Perspectivas en Dimensión e Importancia de-  
 la Administración en el Seguro de Riesgos de Trabajo, México, Revis-  
 ta de Seguridad Social, Año XXXIX, Época V, números 141-142, 1977,-  
 págs. 291 y 292.

SE DEMUESTRA A CONTINUACIÓN:

"DE 1919 A 1978, LA OIT HA ADOPTADO 151 CONVENIOS DE LOS QUE MÉXICO HA RATIFICADO 57... AQUELLOS SON LOS NÚMEROS 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16, 18, (EL 18 FUE SUSTITUIDO POR EL 42), 19, 21, 22, 23, 26, 27, 29, 30, 32, 34, 42, 43, 45, 46, 49, 52, 53, 54, 55, 58, 62, 63, 80, 87, 90, 95, 99, 100, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 116, 118, 120, 123, 124, 131, 134, 135, 140, 141, 142 Y 144". (53)

LAS ACCIONES DE NUESTRO SISTEMA SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS TAMBIÉN SE DESPLIEGAN A TRAVÉS DE LA EXPEDICIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE A CARGO DE LA SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, AL IGUAL QUE POR MEDIO DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE, QUE CON SU INTEGRACIÓN TRIPARTITA SATISFACE ESTE REQUERIMIENTO ELEMENTAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RIESGOS DE TRABAJO:

"...EN EL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO, LA PARTICIPACIÓN EN SU GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN NO PUEDE SER EL RESULTADO DE CRITERIOS DE CONTRIBUCIÓN FINANCIERA SINO, POR EL CONTRARIO, DE CRITERIOS DE SALUD E INTEGRIDAD DEL TRABAJADOR. EN ESTAS TA-

(53) Reyes Girón, Sergio, Estudio Sobre Los Convenios de La OIT, Ratificados por México, que tratan sobre cuestiones de seguridad e higiene en el trabajo, México, Reseña Laboral, 2a. Época, Volumen tres, número 1, Enero-Febrero 1979, pág. 71.

REAS, LA PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS Y TRABAJADORES CONSTITUYEN PREMISAS FUNDAMENTALES. LOS PRIMOS, CONCIENTES DE SU NIVEL EN LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL QUE PROPICIE LA PRODUCTIVIDAD, A TRAVÉS DE UNA MAYOR RELACIÓN ENTRE LOS FACTORES DE LA PRODUCCIÓN Y UNA MAYOR RACIONALIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE TRABAJO. LOS SEGUNDOS, COMO SUJETOS PRODUCTORES DE LA RIQUEZA QUE DETERMINEN TANTO EL ENGRANDECIMIENTO DE LAS EMPRESAS Y DE LOS PAÍSES". (54)

EN TEORÍA, EL MARCO LEGAL DE PREVISIÓN SOCIAL DE NUESTRO SISTEMA ES EXCELENTE. SIN EMBARGO, HAY VARIOS RESABIOS EN ESE MARCO. UNO DE ESOS RESABIOS SE REFIERE AL REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO, CUYA REFERENCIA EN SU REGULACIÓN LEGAL:

"...PONE EN UN SERIO PREDICAMENTO A LOS PATRONES CUANDO QUIEREN ESTABLECER UN REGLAMENTO Y NO ENCUENTRAN ENTRE LOS TRABAJADORES UNA NUEVA ACOGIDA A SU INTENCIÓN, HA PRODUCIDO UNA MAYOR CONFUSIÓN, YA QUE LA NECESIDAD DISCIPLINARIA TIENE QUE SER SATISFECHA, POR LO QUE SE BUSCAN OTROS PROCEDIMIENTOS. ASÍ, ES MUY FRECUENTE QUE LAS CLÁUSULAS-REGLAMENTARIAS SEAN FORMALMENTE INCLUIDAS EN LOS CONTRATOS COLECTIVOS... OTRO PROBLEMA INTERESANTE CONSISTE EN ESTABLECER LA DISTINCIÓN EN TÉRMINOS CLAROS Y NO MERAMENTE FORMALES, ENTRE TRES INSTITUCIONES QUE TIENEN COMO OBJETO COMÚN, REGULAR LOS ASPECTOS LABORALES DE LAS EMPRESAS: EL CONTRATO COLECTIVO DE TRABAJO, EL REGLAMENTO INTERIOR DE TRA-

(54) Díaz Mérida, Francisco, *Perspectivas en Dimensión...* Op. cit. pág. 291.



BAJO Y LAS NORMAS DE ORDEN TÉCNICO Y ADMINISTRATIVO QUE FORMULAN DIRECTAMENTE LAS EMPRESAS PARA LA EJECUCIÓN DE LOS TRABAJOS..." (55)

OTRO RESABIO DEL MARCO LEGAL ES EL ALCANCE LIMITADO DEL REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE. SI BIEN EL REGLAMENTO GENERAL CONTIENE 20 TÍTULOS QUE SE REFIEREN A MATERIAS DIVERSAS, COMO LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE, PREVISIÓN Y PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS, LICENCIAS PARA MONTADEROS DE GRÚAS Y CARGA, INSTALACIÓN Y OPERACIÓN DE FERROCARRILES, RUIDOS Y VIBRACIONES, ETC., SUELEN ESCAPAR DE LA COBERTURA DEL REGLAMENTO GENERAL ASPECTOS APARENTEMENTE MÍNIMOS, PERO IMPORTANTES, COMO REGULACIÓN DE MOTORES, ENGRANAJES, CABLES ELÉCTRICOS; OTRAS PARTES PELIGROSAS, ANDAMIAJES, ELEVADORES, ETC. ÉSTOS ASPECTOS OMITIDOS HACEN QUE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO NO SEA SIEMPRE INTEGRAL, ESCAPÁNDOSE DE LA REVISIÓN DE LOS CONTRATOS DE TRABAJO LA ATENCIÓN DE UBICACIÓN DE SUSTANCIAS INFLAMABLES, NOCIVAS, CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS INSTALACIONES DE TRABAJO, ETC.

PERO NO SÓLO ÉSTOS SON LOS RESABIOS DEL MARCO LEGAL DE LA PREVISIÓN SOCIAL. OTRA DEFICIENCIA IMPORTANTE ES LA ATENCIÓN MÉDICA DE LOS RIESGOS DE TRABAJO. EN NUESTRO SISTEMA - NO EXISTE ATENCIÓN INTEGRAL DE LOS RIESGOS DE TRABAJO, YA --

(55) De Buen Lozano, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo II, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, págs. 799-800.

QUE SEPARA EN SERVICIOS MÉDICOS DE URGENCIA Y SERVICIOS GENERALES. AUNADO A ESTO, TENEMOS EL HECHO DE QUE LA ATENCIÓN MÉDICA DE LOS RIESGOS SÓLO ABARCA ASPECTOS DE RECUPERACIÓN DEL DAÑO FÍSICO, PERO LA ATENCIÓN NO SE EXTIENDE A ASPECTOS EPIDEMIOLOGÍCOS, DE PREVENCIÓN, REHABILITACIÓN Y PROBLEMAS MÉDICOS LEGALES. PERO QUIZÁ EL RESABIO MÁS IMPORTANTE DEL MARCO LEGAL SEA ÉSTE:

"...NUMEROSOS PAÍSES DEL ÁREA (LATINOAMERICANA) EXCLUYEN A SECTORES DE TRABAJADORES EN SU LEGISLACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL Y, POR TANTO, NO SON CONTEMPLADOS TAMPOCO EN LOS RIESGOS DEL TRABAJO; EJEMPLOS DE ESTA SITUACIÓN SON LOS TRABAJADORES ESTACIONARIOS, EVENTUALES, DOMÉSTICOS Y AGRÍCOLAS. HE AQUÍ DONDE SE PRESENTA EL PRIMER GRAN PROBLEMA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO DE RIESGOS DE TRABAJO, ES DECIR, EL INCREMENTO DE LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL A TODOS LOS TRABAJADORES EN CUANTO -- QUE NO PUEDE SER ACEPTADO, POR EJEMPLO, QUE UN TRABAJADOR ESTÉ CUBIERTO POR EL SEGURO DE RIESGOS DEL TRABAJO Y NO ASÍ POR EL RÉGIMEN GENERAL, SITUACIÓN ÉSTA QUE SE PRESENTA EN ALGUNOS PAÍSES, EN LOS SECTORES OBREROS ANTES MENCIONADOS". (56)

DIFÍCILMENTE CON ESTOS RESABIOS PUEDE REDUCIRSE EN FORMA EFECTIVA EL IMPACTO DE LOS RIESGOS DE TRABAJO, Y POR ENDE, LA PROTECCIÓN AL INDIVIDUO SOCIALMENTE DESVALIDO NO ES INTE-

---

(56) Díaz Mérida, Francisco, *Perspectivas en Dimensión...* Op. cit. pág. 292.

GRAL. PERO ÉSTOS NO SON LOS ÚNICOS RESABIOS DE ESTA PROTECCIÓN COMO VEREMOS MÁS ADELANTE.

### C) LA INDEMNIZACION EN LOS RIESGOS DE TRABAJO

LA NECESIDAD DE QUE EL TRABAJADOR, Y EN GENERAL TODO INDIVIDUO SOCIAL Y ECONÓMICAMENTE DÉBIL SEA PROTEGIDO POR LA MISMA COLECTIVIDAD, SE HA SENTIDO DESDE HACE BASTANTE TIEMPO, TAL COMO LO DEMUESTRA ESTA ACOTACIÓN:

"EN EL AÑO DE 1883, ALEMANIA FUÉ LA PRIMERA NACIÓN QUE INSTITUYÓ EL SEGURO DE ENFERMEDAD OBLIGATORIO PARA TODOS LOS TRABAJADORES INDUSTRIALES Y AGRÍCOLAS, ASÍ COMO PARA LOS EMPLEADOS COMERCIALES MAL PAGADOS. EL SISTEMA ESTABA A CARGO DEL PATRONO, DEL TRABAJADOR Y DEL ESTADO... EN 1877, SUIZA FUÉ EL PRIMER PAÍS QUE RECONOCIÓ EL DERECHO A LA COMPENSACIÓN POR CAUSA DE ENFERMEDAD OCUPACIONAL. SÓLO 20 AÑOS DESPUÉS, OTRO PAÍS, GRAN BRETAÑA, AÑADIÓ ESTA COBERTURA A SU LEGISLACIÓN DE COMPENSACIÓN..." (57)

EN MÉXICO TAMBIÉN AFLORÓ DESDE TIEMPO TEMPRANO LA NECESIDAD DE ESTABLECER BASES FIRMES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS SOCIALMENTE DÉBILES CON LA PROMULGACIÓN DE LAS FAMOSAS LEYES REVOLUCIONARIAS DE BERNARDO REYES, VILLADA, ALVARADO, ETC. -

(57) Riegal, R. y J.S. Miller, Seguros Generales... Op. cit. pág. 445-446.

LA PREOCUPACIÓN DE LAS LEYES REVOLUCIONARIAS LLEGA A CRISTALIZAR EN LA CONSTITUCIÓN, Y ASÍ TENEMOS QUE LA FRACCIÓN XIV-DEL ARTÍCULO 123 NOS DICE:

"LOS EMPRESARIOS SERÁN RESPONSABLES DE LOS ACCIDENTES DEL TRABAJO Y DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LOS TRABAJADORES, SUFRIDAS CON MOTIVO O EN EJERCICIO DE LA PROFESIÓN O TRABAJO QUE EJECUTEN; POR LO TANTO, LOS PATRONOS DEBERÁN PAGAR LA INDEMNIZACIÓN CORRESPONDIENTE, SEGÚN QUE HAYA TRAÍDO COMO CONSECUENCIA LA MUERTE O SIMPLEMENTE INCAPACIDAD TEMPORAL O PERMANENTE PARA TRABAJAR, DE ACUERDO CON LO QUE LAS LEYES DETERMINEN. ÉSTA RESPONSABILIDAD SUBSISTIRÁ AÚN EN EL CASO DE QUE EL PATRONO CONTRATE EL TRABAJO POR UN INTERMEDIARIO";

CONSIGNADO EL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN POR RIESGOS Y ACCIDENTES DE TRABAJO EN EL TEXTO FUNDAMENTAL, SURGIÓ LA NECESIDAD DE HACER EFECTIVO EN LA PRÁCTICA ESTE DERECHO. ANTE LA RETICENCIA DE LOS PATRONES PARA CUBRIR SU RESPONSABILIDAD, LA AVANZADA TEÓRICA DEL DERECHO DEL TRABAJO ELIMINÓ LA TEORÍA DE LA CULPA DEL PATRÓN POR LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DE ÉSTE, COMO YA HEMOS VISTO. NO OBTANTE ESTE PROGRESO TEÓRICO, EL DERECHO A UNA PROTECCIÓN EFECTIVA DEL TRABAJADOR SIGUIÓ ESTANDO INSATISFECHA. LOS TRABAJADORES RECIBÍAN LA COMPENSACIÓN DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO DE PARTE DE LOS PATRONES, PERO DICHA COMPENSACIÓN NO SERVÍA PARA SALVAGUARDAR - -

EFFECTIVAMENTE LA ZOZOBRA DE LOS SOCIALMENTE DESVALIDOS, NI -- CORRESPONDÍA A LOS ALTOS FINES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, NI -- PROPICIABA EQUILIBRIO ENTRE LOS FACTORES DE LA PRODUCCIÓN. -- EL DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN, Y EL SIMPLE PAGO DE ÉSTA, DEFINITIVAMENTE NO SATISFACÍAN LA IMPERIOSA URGENCIA DE NECESIDAD SOCIAL QUE SIENTEN AQUELLOS PARA QUIENES LOS RIESGOS DE TRABAJO SE PRESENTAN COMO "MÁXIMAS CATÁSTROFES OCUPACIONALES".

¿QUÉ HIZO NUESTRA LEGISLACIÓN PARA COMPLEMENTAR LA INSUFICIENCIA DEL MERO CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE INDEMNIZAR?

EN PRIMERA INSTANCIA, NUESTRA LEGISLACIÓN "SUAVIZÓ" LAS PAUTAS TEMPORALES-LEGALES PARA HACER EFECTIVO EL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN. A DIFERENCIA DE LEGISLACIONES COMO LA FRANCESA, LA NUESTRA EN MATERIA LABORAL CONCEDE SIN RESTRICCIÓN EL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN EN CASO DE INCAPACIDAD TEMPORAL, -- DISPONIENDO QUE LA INDEMNIZACIÓN SE PAGUE DESDE EL MOMENTO -- EN QUE EMPIECE FORMALMENTE LA INCAPACIDAD TEMPORAL, YA QUE -- SI POR EXAMEN MÉDICO ESTÁ PLENAMENTE COMPROBADA LA INCAPACIDAD TEMPORAL DEL TRABAJADOR, NO HAY PORQUE ESCATIMARLE SU DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN POR MEDIO DE ARTILUGIOS LEGALES. -- PARA COMPLEMENTAR SU "BENIGNIDAD", LA LEY MEXICANA TAMBIÉN -- DISPUSO QUE EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN POR INCAPACIDAD TEMPORAL FUESE DEL 75% DEL SALARIO DEL TRABAJADOR, A DIFERENCIA

DE LEGISLACIONES COMO FRANCIA, BÉLGICA, ARGENTINA Y CHILE, -  
QUE FIJAN SÓLO LA INDEMNIZACIÓN EN UN 50%.

A PESAR DE LA BONDAD DE ESTAS DISPOSICIONES, ES NECESARIO DAR PASOS DECISIVOS A UNA EFECTIVA PROTECCIÓN DEL SOCIALMENTE DESVALIDO. EN ARAS DE UNA DECISIVA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN DESFAVORECIDA, NUESTRO SISTEMA LEGAL TENDIÓ A SUPRIMIR EL CONCEPTO DE INDEMNIZACIÓN GLOBAL POR EL DE INDEMNIZACIÓN PERIÓDICA, EN EL SENTIDO DE QUE LA INDEMNIZACIÓN GLOBAL NO FAVORECÍA LA FINALIDAD DE PROTECCIÓN TANTO DE LA INCAPACIDAD PERMANENTE COMO DE LA TOTAL, QUE ES:

"...COMPENSAR LA PÉRDIDA DE GANANCIA, A EFECTO DE QUE EL TRABAJADOR VÍCTIMA DE UN INFORTUNIO CONTINÚE PERCIBIENDO EL MISMO INGRESO; NATURALMENTE - QUE ESTE RESULTADO SE OBTIENE ÚNICAMENTE CON EL -- OTORGAMIENTO DE INDEMNIZACIONES EN FORMA DE RENTA-- O CON LA TRANSFORMACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN PERCIBIDA EN UNA RENTA VITALICIA; EL PROPÓSITO DE LA INDEMNIZACIÓN ES DE QUE LA RENTA DE INCAPACIDAD PERMANENTE, UNIDA AL NUEVO SALARIO, IGUALEN AL SALARIO ANTERIOR AL ACCIDENTE..." (58)

HACIÉNDOSE MANIFIESTA LA NECESIDAD DE MAYOR PROTECCIÓN, EN LAS DIFERENTES LEYES DE SEGURIDAD SOCIAL SE HA ESTABLECIDO UN PAQUETE MÁS O MENOS UNIFORME DE PRESTACIONES PARA EL -

(58) De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano, Tomo II... Op. cit. pág.159.

CASO DE RIESGOS DE TRABAJO. ASÍ, EL ARTÍCULO 139 DE LA LEY DEL I.S.S.S.T.E. SEÑALA QUE EL TRABAJADOR QUE SUFRA UN ACCIDENTE DE TRABAJO TIENE LUGAR A LAS SIGUIENTES PRESTACIONES - EN ESPECIE:

- I. DIAGNÓSTICO, ASISTENCIA MÉDICA, QUIRÚRGICA Y FARMACÉUTICA;
- II. SERVICIO DE HOSPITALIZACIÓN;
- III. APARATOS DE PRÓTESIS Y ORTOPEDIA;
- IV. REHABILITACIÓN.

SUMÁNDOSE A ESTE CUADRO DE ASPECTOS POSITIVOS DE NUESTRA LEGISLACIÓN, TENEMOS OTROS DOS FACTORES. UNO DE ELLOS, QUE YA HEMOS VISTO, ES EL DERECHO QUE ESTABLECE LA LEY DEL SEGURO AL TRABAJADOR PARA QUE RECIBA, MIENTRAS SE DILUCIDA SU DERECHO A RECIBIR O NO PENSIÓN POR INVALIDEZ, LAS PRESTACIONES QUE LE CORRESPONDAN POR SEGURO DE ENFERMEDAD, DE MATERNIDAD, DE VIUDEZ, ETC. EL OTRO QUE TAMBIÉN HEMOS VISTO, SE REFIERE A LA EXENCIÓN DE RESPONSABILIDADES MÉDICO-SOCIALES QUE ESTABLECE LA LEY DEL SEGURO PARA EL CASO DE QUE LOS PATRONES CUMPLAN CON SU OBLIGACIÓN DE CUBRIR LAS CUOTAS.

CON ESTE CUADRO DE BONDADDES, PARECE VERIFICARSE EL CONCEPTO MODERNO DE INDEMNIZACIÓN DE RIESGOS DE TRABAJO, QUE A SABER ES EL SIGUIENTE:

"...LA PREVENCIÓN Y LA INDEMNIZACIÓN, SON DOS - ASPECTOS DE UNA POLÍTICA INTEGRADA DE BIENESTAR SOCIAL Y EN DOS ELEMENTOS QUE SE COMPLEMENTAN DE LA- LEGISLACIÓN MODERNA EN MATERIA DE SEGURIDAD SO- CIAL". (59)

NO OBSTANTE ESTE CUADRO APARENTEMENTE ÓPTIMO DE NUESTRA LEGISLACIÓN, EXISTEN CIERTOS RESABIOS EN NUESTRA LEGISLACIÓN QUE LO DEMERITAN UN TANTO. UNO DE ESOS RESABIOS ES LA PRIMACÍA DEL ASPECTO FINANCIERO DE LA PROTECCIÓN DE LOS SOCIALMENTE DÉBILES SOBRE EL ASPECTO DE LAS PRESTACIONES EN ESPECIE, - LA PROTECCIÓN DEBE TENER UN ENFOQUE INTEGRAL, NO PARCIAL, CO MO SE DESTACA A CONTINUACIÓN:

"...SU ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEBE ESTAR EN - FUNCIÓN DE LA COBERTURA ECONÓMICA DE LOS TRABAJADRES, EN LA BÚSQUEDA DE NUEVOS MECANISMOS QUE GARANTICEN UNA PROTECCIÓN ECONÓMICA TOTAL DEL TRABAJADOR Y SU FAMILIA, LA ADOPCIÓN DE SISTEMAS DE INCENTIVO MORAL Y SOCIAL (TALES COMO BECAS, VIVIENDAS, - FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN EDUCATIVA, ETC.)..."(60)

OTRO RESABIO DE ESTE SISTEMA DE PROTECCIÓN YA LO HEMOS-COMENTADO EN RELACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD DE LOS PATRONES, YA QUE LA "DOBLE RESPONSABILIDAD" DE LOS EMPLEADORES CONTRI-

(59) Díaz Mérida, Francisco, Perspectivas en Dimensión e Importancia de - la Administración... Op. cit. págs. 292 y 293.

(60) Díaz Mérida, Francisco, Perspectivas... Op. cit. pág. 294.



BUYE EN MUCHO A QUE NO SEA EFECTIVO EL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN PROPIA DE LOS TRABAJADORES O DE LOS INDIVIDUOS SOCIALMENTE DESVALIDOS. EN CONEXIÓN CON ESTA PROBLEMÁTICA, TENEMOS OTRO RESABIO DE NUESTRO SISTEMA, QUE ES SU TENDENCIA A ENFOCAR LOS ACCIDENTES Y LESIONES DE TRABAJO DESDE UN PUNTO DE VISTA MERAMENTE BIOLÓGICO-FUNCIONAL Y NO BIOLÓGICO-SOCIAL, ENFOQUE QUE A CONTINUACIÓN SE ILUSTRAS:

"ES ESPONTÁNEO EN LOS MÉDICOS CONSIDERAR EL DAÑO CON CRITERIOS PURAMENTE BIOLÓGICOS, ES DECIR, - COMO ENFERMEDAD EN SÍ MISMA EN SUS EFECTOS ANATÓMICOS Y FUNCIONALES. ESTO ES SUSTANCIALMENTE ERRÓNEO... LO QUE DEBE SER SUBROGADO POR EL SEGURO NO ES LA CAPACIDAD DE TRABAJO, SINO LA CAPACIDAD DE GANAR UN SALARIO MEDIANTE EL TRABAJO, ES DECIR, MEDIANTE SU CAPACIDAD LUCRATIVA". (61)

ESTOS RESABIOS, AUNADOS A LA FALTA DE UN ADECUADO SISTEMA DE PREVENCIÓN SOCIAL, QUE YA COMENTAMOS EN EL PUNTO ANTERIOR DE ESTE CAPÍTULO, NOS DEMUESTRAN LA EXPLICACIÓN SUSTANCIAL DEL PORQUE LA ACCIÓN POSITIVA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE NUESTRO SISTEMA SUELE PERDERSE EN LA ESPECULACIÓN TEÓRICA Y EN LA MERA PRESENTACIÓN DE INFORMES QUE LLEVAN A SU MÁXIMA EXPRESIÓN EL SÍNDROME DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL QUE YA HEMOS VENIDO COMENTANDO.

(61) Lattes, León, Accidentes de trabajo, Buenos Aires, Ediciones Ley, - 1945, págs. 20-21.

D). LA PREVISION SOCIAL EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA;  
LA SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.- EEL  
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

PARA COMPLETAR LA VISIÓN GENERAL QUE HEMOS REALIZADO SOBRE LA PREVISIÓN DE LOS RIESGOS DE TRABAJO, ES NECESARIO QUE ANALICEMOS BREVEMENTE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA DE PREVISIÓN SOCIAL QUE REALIZAN LAS DOS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DE SEGURIDAD SOCIAL, COMO SON LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

LA ACCIÓN DE LA PREVISIÓN DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO SE DESARROLLA A TRAVÉS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO. LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO ES UNA INSTITUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE DEBE SER DESPLEGADA POR PARTE DEL ESTADO PARA VIGILAR QUE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE EN QUE PRESTAN SU LABOR -- LOS TRABAJADORES SEAN LAS MÁS ÓPTIMAS POSIBLES. PARA EL ÉXITO DE LA INSPECCIÓN, DADA LA EXPERIENCIA HISTÓRICA DE ÉSTA, SE HACE NECESARIO QUE TENGA CARÁCTER COMPULSIVO Y NO FACULTATIVO. ASIMISMO, LOS INSPECTORES DE TRABAJO DEBEN TENER FACULTADES COMO ÉSTAS:

"...A) VISITAR, A CUALQUIER HORA DEL DÍA O LA NOCHE, SIN PREVIO AVISO, PERO SIEMPRE DANDO AVISO DE SU PARTIDA, LOS CENTROS DE TRABAJO; B) INTERROGAR, SIN TESTIGOS, AL PERSONAL DEL ESTABLECIMIENTO; C) EXIGIR LA PRESENCIA DE TODA CLASE DE DOCUMENTOS

TOS Y REGISTROS; D) LOS INSPECTORES QUEDAN OBLIGADOS A NO REVELAR LOS SECRETOS DE FABRICACIÓN QUE CONOZCAN A TRAVÉS DE SUS VISITAS, PERO DEBEN INFORMAR DE TODA INFRACCIÓN QUE DESCUBRAN; E) DE SER POSIBLE SE LES HA DE CONCEDER LA FACULTAD PARA QUE, EN CASOS URGENTES, ORDENAR LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS-ADECUADAS PARA EL MEJOR CUMPLIMIENTO DE LOS REGLAMENTOS DE SEGURIDAD E HIGIENE..." (62)

CONDICIONES FUNDAMENTALES QUE DEBEN REUNIR LOS INSPECTORES DE TRABAJO SON HONESTIDAD, INAMOVILIDAD, IMPARCIALIDAD Y EFICIENCIA. SOBRE LA LABOR DE INSPECCIÓN DEBE EXISTIR UN ADECUADO CONTROL FEDERAL O UNA BUENA COORDINACIÓN DE ACCIONES A NIVEL ESTATAL O LOCAL. ESTOS LINEAMIENTOS BÁSICOS DE LA INSPECCIÓN EN EL TRABAJO, EN TEORÍA, SON RECOGIDOS POR NUESTRA LEGISLACIÓN. EL ARTÍCULO 8 DEL REGLAMENTO GENERAL DE SEGURIDAD E HIGIENE DISPONE LO SIGUIENTE:

"LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL Y LAS AUTORIDADES COMPETENTES DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL, LLEVARÁN A CABO LOS ESTUDIOS E INVESTIGACIONES EN LOS LUGARES DE TRABAJO Y LOS EXÁMENES QUE ESTIMEN CONVENIENTES A LOS TRABAJADORES, UTILIZANDO LOS EQUIPOS NECESARIOS Y LOS MEDIOS QUE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA EMPLEAN PARA IDENTIFICAR Y VALORAR LAS POSIBLES CAUSAS DE ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DE TRABAJO, Y PARA DETERMI--

(62) De la Cueva, Mario, Derecho Mexicano... Op. cit. pág. 877.

LAS LEYES ORDINARIAS SEÑALAN PARA LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES, SEÑALANDO EL REGLAMENTO QUE LAS CREDENCIALES DE LOS INSPECTORES DEBEN ACREDITARLOS PERFECTAMENTE, SE CUMPLE SATISFACTORIAMENTE EL REQUISITO DE LEGALIDAD EN LA INSPECCIÓN LABORAL. SIN EMBARGO, EL REGLAMENTO ABUNDA EN RESTRICCIONES A LA LABOR DE LOS INSPECTORES, RESTRICCIONES QUE PARA NADA CORRESPONDEN A ACTOS QUE NO SON DE MOLESTIA, COMO ÓRDENES ESCRITAS QUE DEBEN TENER LOS INSPECTORES PRECISANDO OBJETO Y ALCANCE DE LA VISITA, INICIO DE LA INSPECCIÓN CON DOS TESTIGOS, LEVANTAMIENTO DE ACTAS, ETC. APARTE DE QUE ESTA REQUISITACIÓN NO CORRESPONDE A UN ACTO QUE NO ES DE MOLESTIA, LA MISMA CONTRADICE LOS LINEAMIENTOS MARCADOS POR LA O.I.T. PARA LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO, QUE PROPUGNAN SOBRE TODO QUE EXISTA "ALTA DOSIS DE SORPRESA" EN LAS VISITAS EN LOS CENTROS DE TRABAJO, PARA QUE LOS PATRONES NO PUEDAN "APARENTAR" BUENAS CONDICIONES EN SUS CENTROS FABRILES. TAN INNECESARIA ES LA REQUISITACIÓN QUE SE IMPONE A LA INSPECCIÓN, QUE EL REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE (ARTÍCULO 247) NO DOTA DE FACULTADES NECESARIAS A LOS INSPECTORES PARA DECRETAR MEDIDAS URGENTES EN CASOS DE ANOMALÍAS FLAGRANTES, SINO QUE LOS INSPECTORES SÓLO PUEDEN "SUGERIR" MEDIDAS DE URGENCIAS.

B).- LOS LINEAMIENTOS MUY GENERALES CON LOS QUE SON TRAZADAS LAS RECOMENDACIONES DEL REGLAMENTO GENERAL. EN UN REGLAMENTO DEBE ESPERARSE UNA ESPECIFICACIÓN DETALLADA DE LA -

MATERIA PROPIA DEL REGLAMENTO, PERO NO HAY ESPECIFICACIÓN DE DETALLES EN EL REGLAMENTO DE SEGURIDAD E HIGIENE. POR EJEMPLO, EL ARTÍCULO 62 DEL CITADO REGLAMENTO, HABLA DE QUE LAS HERRAMIENTAS MANUALES SE DEBERÁN UTILIZAR ÚNICAMENTE PARA LOS FINES ESPECÍFICOS PARA QUE FUERON DISEÑADAS. EL ARTÍCULO 63 SEÑALA QUE CUANDO SE TRABAJA CERCA DE SÓLIDOS, LÍQUIDOS, INFLAMABLES... SE DEBERÁN USAR HERRAMIENTAS ANTICHISPAS. Y ASÍ POR EL ESTILO. ÉSTOS LINEAMIENTOS GENERALES NO CORRESPONDEN A LA NECESIDAD DE QUE EXISTA UNA SUPERVISIÓN ESTRICTA EN LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD E HIGIENE DE LOS CENTROS FABRILES.

C). LA DEFICIENTE ELABORACIÓN DE LOS MANUALES DE INSPECCIÓN. EN SU LABOR DE INSPECCIÓN, SE SUPONE QUE LOS INSPECTORES DEBEN TENER UNA INFORMACIÓN SUFICIENTE Y ADECUADA PARA REALIZARLA. APARTE DE UNA INFORMACIÓN SUFICIENTE Y ADECUADA, DEBE TENER LA LABOR DE INSPECCIÓN UNA PERSPECTIVA AMPLIA Y COMPLETA. TANTO SE ACUSAN ESTOS DEFECTOS EN LOS MANUALES DE INVESTIGACIÓN, QUE COMO SUSTANCIAS QUÍMICAS RIESGOSAS SÓLO ESTÁN SEÑALADOS LOS POLVOS Y LOS GASES, CUANDO LA VARIEDAD DE SUSTANCIAS QUÍMICAS RIESGOSAS ES ENORME. CUANDO SE ANALIZAN LOS MANUALES DE TRABAJO, SE PUEDE ENCONTRAR QUE ÉSTOS ENFATIZAN EL ESTUDIO DE LAS CAUSAS INMEDIATAS PROBABLES QUE CAUSAN LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DE TRABAJO. EN RESUMEN, LOS MANUALES DE INSPECCIÓN LABORAL ACUSAN LA SIGUIENTE MALFORMACIÓN CONCEPTUAL:

"...NO ESTÁ EN SU HORIZONTE DE VISIBILIDAD EL - TRABAJO COMO ACTIVIDAD Y RELACIÓN SOCIAL. EXPRESA UNA NOTABLE COSIFICACIÓN YA QUE, ELIMINANDO EL TRABAJO COMO ACTIVIDAD Y REALIDAD SOCIAL, APARECEN COMO RELEVANTES ÚNICAMENTE LAS COSAS, COMO HECHOS DADOS Y SIN HISTORIA. OTRA CONSECUENCIA DE ESTA VISIÓN ES QUE SE PIERDE LA NOCIÓN DEL TRABAJO COMO PROCESO Y TRANSFORMACIÓN, INCLUSO EN SU SENTIDO - MÁS RESTRINGIDO DE TRANSFORMACIÓN DE OBJETOS EN PRODUCTOS..." (63)

TENTATIVAMENTE, PARA MEJORAR LA LABOR DE INSPECCIÓN, SE NECESITA DESPRENDERLA DE SU CARÁCTER "ALTAMENTE TÉCNICO", -- QUE SE DEMUESTRA A TRAVÉS DE BALUMBOSOS ESTUDIOS ESTADÍSTICOS Y MÉDICOS, PARA DARLE UNA VISIÓN SOCIAL MÁS AMPLIA, MÁS-ACCESIBLE PARA QUIENES SON LOS DIRECTAMENTE BENEFICIADOS POR LA SEGURIDAD E HIGIENE, QUE SON LOS TRABAJADORES, O, EN SU DEFECTO, DOTAR DE FACULTADES MÁS AMPLIAS A LOS INSPECTORES PARA QUE, SIN MÁS RESTRICCIONES DE LAS LEGALMENTE NECESARIAS, - PUEDAN DESARROLLAR EFICAZMENTE SU LABOR, SIN QUE LOS PATRONES PUEDAN PREPARAR EL ESCENARIO FICTICIO QUE MUCHAS VECES ENCUENTRAN LOS INSPECTORES EN SU VISITA.

POR LO QUE RESPECTA AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, YA HEMOS ADELANTADO ALGUNOS DETALLES DEL MISMO. DEBE -

(63) Laurell, A.C. El Estudio del Proceso de Trabajo y Salud, Análisis - Crítico de Tres Propuestas Metodológicas, México, Revista Mexicana de Sociología, Año XLIX, Vol. XLIX, Enero-Marzo, 1987, pág. 199.

MOS SUBRAYAR EL ESFUERZO QUE HACE EL I.M.S.S. PARA NEUTRALIZAR EL PROFUNDO IMPACTO QUE REPRESENTAN LOS RIESGOS DE TRABAJO, ESFUERZO QUE SE TRADUCE EN LAS SIGUIENTES CIFRAS:

"...EL SEGURO SOCIAL MEXICANO GASTÓ EN 1981 MÁS DE 15 MIL MILLONES DE PESOS, SOBRE TODO POR EL PAGO DE PRESTACIONES EN ESPECIE Y EN DINERO, LO CUAL SIGNIFICA UN GASTO DIARIO DE 43 MILLONES DE PESOS DURANTE LOS 365 DÍAS DEL AÑO, CIFRA QUE REDUNDA NATURALMENTE EN EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS EMPRESAS Y DEL PAÍS EN GENERAL..." (64)

GRACIAS A LA LABOR DEL I.M.S.S., SE PUEDE PRECISAR EL ORDEN DE IMPORTANCIA DE LAS CAUSAS QUE PROPICIAN LOS ACCIDENTES Y ENFERMEDADES DE TRABAJO, OCUPANDO EL PRIMER SITIO DE IMPORTANCIA LA FALTA DE CAPACITACIÓN DE LOS TRABAJADORES, -- DESPUÉS LA CARENCIA DE EQUIPO E INSTALACIONES ADECUADAS Y -- POR ÚLTIMO EL DESORDEN DE COLOCACIÓN DE MATERIAS PRIMAS. LA LABOR DEL I.M.S.S., EN UNA PERSPECTIVA MÁS AMPLIA QUE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO, COMPRENDE NO SOLAMENTE LA ATENCIÓN MÉDICA, SINO TAMBIÉN SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL, COMO LOS SIGUIENTES:

"...CENTROS DE SEGURIDAD SOCIAL PARA EL BIENESTAR FAMILIAR DESTINADOS A TODA LA POBLACIÓN, CON ACTIVIDADES TENDIENTES AL APROVECHAMIENTO DEL TIEM

(64) Cavazos Flores, Baltasar, 35 Lecciones de Derecho Laboral, México, Editorial Trillas, 1983, pág. 340.

PO LIBRE CON TAREAS RECREATIVAS Y CREADORAS DE TIPO CULTURAL O DEPORTIVO, CONTANDO CON INSTALACIONES DEPORTIVAS, TEATROS, SALAS DE PROYECCIÓN Y OTRAS QUE ESTIMULAN EL DESEO DE SUPERACIÓN DEL SER HUMANO..." (65)

COMO PEQUEÑAS MÁCULAS DE LA ACCIÓN DEL I.M.S.S. VOLVEMOS A SEÑALAR LA FALTA DE UNIDAD EN LA ATENCIÓN MÉDICA DE LOS RIESGOS DE TRABAJO, QUE OCASIONA UNA LAMENTABLE FALTA DE ATENCIÓN A LOS DERECHOHABIENTES DEL I.M.S.S. Y UNA CENSURABLE BUROCRACIA QUE DESPRESTIGIA A ESTE ORGANISMO, ADEMÁS DE LA FALTA DE COBERTURA MÁS AMPLIA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN, FALTA DE COBERTURA QUE EVIDENCIA LO LEJOS QUE ESTÁ DE CRISTALIZARSE EL ANHELO DE QUE TODA LA POBLACIÓN DEL PAÍS SE VEABENEFICIADA POR EL SEGURO SOCIAL. LA SUPERACIÓN DE ESTAS MÁCULAS, JUNTO CON LOS RESABIOS DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO, JUSTIFICARÍA PLENAMENTE LA IMPOSICIÓN FISCAL DEL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL, YA QUE:

"EL ESTADO MEXICANO... A TRAVÉS DE SUS FINANZAS PÚBLICAS REQUIERE TENER INTERVENCIÓN EN LO QUE AL SEGURO SOCIAL SE REFIERE, PORQUE SON ASPECTOS DE LA VIDA SOCIAL QUE MERECE ATENCIÓN PREFERENTE Y NINGÚN GOBIERNO MODERNO PUEDE SOSLAYAR..." (66)

(65) Escareño, Blanca Delia, Proyección Internacional... Op. cit. pág. 96.  
 (66) Peralta Valdez, Juan Antonio, Las Finanzas Públicas y el Seguro Social. Boletín de Información Jurídica, IMSS, México, Marzo-Abril, 1974. págs. 55-56.



## CAPÍTULO IV

- A). EL SISTEMA IMPOSITIVO DEL ESTADO Y LAS CUOTAS DEL I.M.S.S.
  
- B). NATURALEZA JURÍDICA DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUS EFECTOS SOCIALES.
  
- C). LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

## CAPÍTULO IV

## A) EL SISTEMA IMPOSITIVO DEL ESTADO Y LAS CUOTAS DEL I.M.S.S.

YA HEMOS ANALIZADO ASPECTOS RELEVANTES DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, COMO LA COBERTURA DEL SEGURO, LA ADMINISTRACIÓN UNIFICADA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, LOS SEGUROS DE RIESGO DE TRABAJO, LA SEGURIDAD E HIGIENE, ETC. PARA COMPLETAR ESTE EXAMEN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, DEBEMOS DE ANALIZAR EL ASPECTO FINANCIERO DE LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

COMO ES BIEN SABIDO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ENCUENTRA AMPLIA JUSTIFICACIÓN EN SU INTERVENCIÓN DENTRO DE LA ECONOMÍA NACIONAL. LOS DEFECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA CAPITALISTA MOTIVAN, PREFERENTEMENTE LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. PERO TAMBIÉN LA URGENTE NECESIDAD DE DISTRIBUIR EQUITATIVAMENTE LA RIQUEZA MOTIVA ESENCIALMENTE LA INTERVENCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN, YA QUE HAY CIERTA CLASE DE SERVICIOS CUYA CREACIÓN Y PRESTACIÓN NO PUEDE ESTAR EN MANOS DE PARTICULARES. EMPERO, LA RAZÓN FUNDAMENTAL DE LA INTERVENCIÓN ES LA SIGUIENTE:

"...EL ESTADO ES RESPONSABLE DE SUS CIUDADANOS.

LAS PERSONAS QUE HAN TRABAJADO DURANTE BUENA PARTE DE SU VIDA Y SE AGOTAN, NO PUEDEN SER CONSIDERADAS COMO MAQUINARIA Y TIRARLAS AL MONTÓN DE LA BASURA. AUN EN LAPROS EN QUE NO TRABAJA EL HOMBRE, NECESITA ALIMENTO CONSTANTE; POR LO TANTO EL GOBIERNO, AL VER LA SITUACIÓN DE SUS TRABAJADORES, DEBE PENSAR EN RESOLVERLA EN FORMA DISTINTA DE COMO LO HACE TRATÁNDOSE DE MAQUINARIA". (67)

JUSTIFICADA SOCIALMENTE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO, EN LA ECONOMÍA, DICHA INTERVENCIÓN DEBE SER JUSTIFICADA LEGALMENTE. EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y, EL ARTÍCULO 2 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN JUSTIFICAN LEGALMENTE LA APLICACIÓN DE CONTRIBUCIONES A FAVOR DEL ESTADO. TAL APLICACIÓN ENCUENTRA SU JUSTIFICACIÓN LEGAL PLENACUANDO LAS CONTRIBUCIONES SE ENCUENTRAN PREVISTAS EN EL PRESUPUESTO FISCAL DE CADA AÑO. ASÍ, LOS INGRESOS DEL ESTADO SE CLASIFICAN EN ORDINARIOS CUANDO SE PERCIBEN REGULAMENTECADA AÑO, REPITIÉNDOSE EN EL PRESUPUESTO FISCAL. LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS, AUNQUE JUSTIFICADOS LEGALMENTE, NO SON PERCIBIDOS NI SON PREVISTOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN REGULARMENTE.

REGULAR, O EXTRAORDINARIAMENTE PREVISTOS, LOS INGRESOS DEL ESTADO DEBEN AJUSTARSE A LOS POSTULADOS ESENCIALES CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, QUE SON:

(67)

Domínguez Vargas, Sergio, Teoría Económica, México, Editorial Porrúa, S. A., 1982, págs. 226-227.

"1.- ESTABLECER LA OBLIGACIÓN, PARA TODO MEXICANO, DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.

2.- RECONOCE QUE LAS ENTIDADES QUE TIENEN DERECHO A PERCIBIR IMPUESTOS SON LA FEDERACIÓN, EL ESTADO Y EL MUNICIPIO.

3.- QUE EL ESTADO Y EL MUNICIPIO QUE PUEDEN -- GRAVAR SON LOS DE RESIDENCIA DE LA PERSONA.

4.- QUE LOS IMPUESTOS SE DEBEN ESTABLECER POR-MEDIO DE LEYES.

5.- QUE SE DEBEN ESTABLECER PARA CONTRIBUIR A-LOS GASTOS PÚBLICOS;

6.- QUE DEBEN SER EQUITATIVOS Y PROPORCIONA-LES". (68)

EL AJUSTE A ESTOS POSTULADOS DEBE SER INVARIABLE, AÚN - TRATÁNDOSE DE LAS CONTRIBUCIONES ESTABLECIDAS PARA LOS FINES SOCIALES MÁS BENÉFICOS, COMO LOS DE SEGURIDAD SOCIAL. LA TE-LEOLOGÍA DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL SE PROYECTA PRINCIPALMENTE EN FUNCIÓN DE LA LENTITUD DE LA QUE HACE GALA EN MUCHAS OCASIONES LA JUSTICIA LABORAL, YA QUE HASTA ANTES-DE QUE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD TUVIERAN CARÁCTER - - FISCAL, EL PROCEDIMIENTO PARA EXIGIR RESPONSABILIDAD A LOS - PATRONES Y CUBRIR LOS GASTOS DE SEGURIDAD SOCIAL QUE A ÉSTOS ORIGINALMENTE LES CORRESPONDEN SE HACÍA ANTE LA JUSTICIA LA-BORAL ORDINARIA, LA CUAL, SI FALLABA EN CONTRA DE LOS PATRO--

(68) Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, - México, Editorial Porrúa, S. A., 1985, pág. 200.

NES, DISPONÍA DE LA REALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EJECUTIVO CORRESPONDIENTE PARA EMBARGAR BIENES DEL O DE LOS RESPONSABLES. LAS DIFICULTADES Y RESABIOS DEL PROCEDIMIENTO NO SE HACÍAN ESPERAR, POR LO QUE A LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL SE LES ATRIBUYÓ EL CARÁCTER FISCAL. ELLO JUSTIFICÓ LA APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO FISCAL AL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES, CON LO QUE GANÓ EFICACIA Y CELERIDAD EN EL SUSODICHO COBRO. ESTA ATRIBUCIÓN DEL CARÁCTER FISCAL DE LAS APORTACIONES, EN TEORÍA, BENEFICIA A LA COMPOSICIÓN TRIPARTITA DE LA SEGURIDAD SOCIAL, YA QUE EL ESTADO SE ENCUENTRA DOTADO DE RECURSOS SUFICIENTES PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE LA MISMA SEGURIDAD SOCIAL. CON ELLO LOS PATRONES SE VEN EXENTOS DE RESPONSABILIDAD DIRECTA DE CUBRIR SERVICIOS (AL MENOS HIPOTÉTICAMENTE) Y LOS TRABAJADORES SE VEN BENEFICIADOS CON UN COBRO OPORTUNO Y EFICIENTE.

PERO POR MUY NOBLE QUE SEAN LOS FINES DE SEGURIDAD SOCIAL, LAS APORTACIONES, COMO TODO COBRO FISCAL, DEBEN AJUSTARSE A LOS LINEAMIENTOS DEL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN. DESAFORTUNADAMENTE, EL COBRO DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL NO ESTÁ REVESTIDO DE LA JUSTIFICACIÓN LEGAL SUFICIENTE. COMO HEMOS VISTO, LA SUPREMA --CORTE, IRÓNICAMENTE ENCARGADA DE VELAR POR LA LEGALIDAD DEL SISTEMA, DECLARA EXENTOS DE CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE LEGALIDAD A LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, LO CUAL GENERA UNA ARDUA PROBLEMÁTICA ACERCA DE LA NATURALEZA JURÍDICA-

DE DICHAS APORTACIONES Y QUE ABORDAREMOS EN EL PUNTO PRÓXIMO-  
DE ESTE CAPÍTULO. ANTES DEBEMOS SEÑALAR QUE ES IMPORTANTE --  
DESTACAR EL ESFUERZO TRIBUTARIO QUE EN MUCHAS OCASIONES REALI  
ZA EL ESTADO; ESFUERZO QUE PODEMOS ILUSTRAR CON LO SIGUIENTE:

"PARA EL PRESENTE AÑO SE PREVEÉ UN INCREMENTO -  
EN LA RECAUDACIÓN FEDERAL, INFERIOR AL DE 1980, CO  
MO RESULTADO DE LA DESGRAVACIÓN A LAS PERSONAS FÍ-  
SICAS DE INGRESOS MEDIANOS Y BAJOS; DEL OTORGAMIEN  
TO DE MAYORES ESTÍMULOS FISCALES; Y DE LA EXENCIÓN  
DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO A LOS ALIMENTOS. -  
ÉSTAS MEDIDAS IMPLICARÁN UN SACRIFICIO DE 62 MIL -  
MILLONES DE PESOS". (69)

ES LOABLE EL ESFUERZO, EN ARAS DE LA JUSTICIA SOCIAL, LO  
MISMO QUE ES LOABLE REVESTIR DE CARÁCTER FISCAL A LAS APORTA-  
CIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. SIN EMBARGO, LOS FINES DE JUSTI-  
CIA SOCIAL NO LEGITIMAN EL MENOSPRECIO DE LAS GARANTÍAS DE LA  
CONSTITUCIÓN, Y PARA HACER ÉNFASIS EN LA NECESIDAD DE COMPATI  
BILIZAR LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES CON LA JUSTICIA SOCIAL,  
ABORDAREMOS BREVEMENTE LA PROBLEMÁTICA DE LA NATURALEZA DE --  
LAS APORTACIONES.

---

(69) Quinto Informe de Gobierno de José López Portillo, El Ejecutivo Ante el Congreso, 1976-1982, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1982, pág. 163.

B) NATURALEZA JURIDICA DE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL Y SUS EFECTOS SOCIALES

PRINCIPIO INCONTROVERTIBLE DE LA SEGURIDAD SOCIAL ES -- QUE ESTADO, PATRONES Y TRABAJADORES CONTRIBUYAN A SUFRAGAR -- LOS GASTOS DE SEGURIDAD SOCIAL. PRINCIPIO NO MENOS CONTRO--VERTIDO ES QUE FUÉ POSITIVA LA MEDIDA DE CONVERTIR EN CRÉDITOS FISCALES LAS CUOTAS DE SEGURIDAD. EMPERO, NO ES PRINCIPIO INCONCUSO EL DE LA NATURALEZA DE LAS APORTACIONES. -- ¿CUÁL ES ESA NATURALEZA?

SE DICE QUE LAS APORTACIONES SON UN IMPUESTO EN ESTOS -- TÉRMINOS:

"...SI ANALIZAMOS LA OBLIGACIÓN DEL PAGO DE LAS CUOTAS DEL SEGURO SOCIAL A CARGO DE LOS PATRONES... LLEGAMOS A LA CONCLUSIÓN DE QUE ESTA OBLIGACIÓN -- DEL PAGO ES UN VERDADERO IMPUESTO PORQUE FUÉ ESTABLECIDO POR EL ESTADO, UNILATERALMENTE Y CON CARÁCTER OBLIGATORIO PARA TODOS LOS QUE SE ENCUENTRAN -- DENTRO DE LAS HIPÓTESIS PREVISTA POR LA LEY..."(70)

TAMBIÉN SE DICE DE LAS CUOTAS QUE ÉSTAS SON DERECHOS, -- PORQUE SE ORIGINAN POR UN SERVICIO PRESTADO POR EL ESTADO, -- NO TIENEN COMO FUNDAMENTO EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN Y PORQUE LA LEY DE INGRESOS, EN CIERTO MOMENTO,

(70) Flores Zavala, Ernesto, Elementos de... Op. cit. pág. 45.

LES DIÓ EL CARÁCTER DE DERECHOS. TAMBIÉN SE DICE QUE LAS --  
CUOTAS DEL SEGURO SON CONTRIBUCIONES DE MEJORAS PORQUE SE --  
DESTINAN A BENEFICIAR, A PESAR DEL CARÁCTER PÚBLICO DEL SEGU  
RO SOCIAL, A CIERTAS PERSONAS EN ESPECIAL.

¿QUE SON LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL?. PENSAMOS QUE  
NO PUEDEN SER IMPUESTOS POR LA TESIS QUE HA SOSTENIDO LA COR  
TE, EN EL SENTIDO DE QUE EL FUNDAMENTO DE LAS APORTACIONES -  
NO ES EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CARTA MAGNA, SINO -  
EL 123, FRACCIÓN XXIX, ARTÍCULO QUE MARCA LAS PAUTAS DE LA -  
SEGURIDAD SOCIAL. TAMPOCO LA PERSPECTIVA DE LAS APORTACIO--  
NES AMOLDA EN LA CUADRATURA DEL FIN DE LOS IMPUESTOS. MIEN--  
TRAS QUE EL FIN DE LAS APORTACIONES DEL SEGURO SE LIMITA A -  
REALIZAR JUSTICIA SOCIAL ENTRE LOS SECTORES MENOS BENEFICIA--  
DOS DE LA SOCIEDAD, EL IMPUESTO TIENE UNA PERSPECTIVA MÁS AM  
PLIA, COMO LA QUE SE ILUSTRAS:

"...EL IMPUESTO Y EL GASTO PÚBLICO SON INSTRU--  
MENTOS DE UNA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL DESA  
RROLLO DE LAS CREACIONES COLECTIVAS QUE SE FINAN--  
CIAN CON LA PARTICIPACIÓN DE TODOS... SON UN INS--  
TRUMENTO EN EL SISTEMA DE CAMBIO QUE TIENE QUE DE--  
PENDER Y SER COMPLETADO CON TRANSFORMACIONES EN LA  
LEGISLACIÓN DE FONDO EN EL SISTEMA DE PROPIEDAD, -  
EN EL DE EMPRESAS, EN LA DIRECCIÓN DEL CRÉDITO, --  
ETC..." (71)

---

(71) Reyes Vera, Ramón, Teoría General de la Contribución, México, Revista  
del Tribunal Fiscal del Estado de México, Mayo-Agosto 1979, pág.111.



PENSAMOS QUE DERECHOS TAMPOCO PUEDEN SER PORQUE EXISTE COMPULSIÓN EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CUOTAS, YA QUE NO ES POTESTATIVO DE PATRONES Y TRABAJADORES INSCRIBIRSE O NO EN EL SEGURO, SINO INSCRIBIRSE Y COTIZAR EN ÉL. TAMPOCO PENSAMOS QUE SEAN CONTRIBUCIONES DE MEJORAS PORQUE DICHAS CONTRIBUCIONES SUELEN LIMITARSE A LOS ASPECTOS DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS MUNICIPALES, SERVICIOS QUE SIN DUDA TIENEN UN CAMPO MÁS LIMITADO QUE EL PANORAMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

¿QUÉ SON ENTONCES LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL?

PENSAMOS QUE SON CONTRIBUCIONES SUI GÉNERIS, ESTABLECIDOS POR LA LEY, PARA SUFRAGAR LOS GASTOS Y FINES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LA NOCIÓN QUE ESTABLECEMOS PUEDE PARECER POBRE, YA QUE LA TESIS QUE ASIMILA LAS CUOTAS AL IMPUESTO ES MUY -- ATRACTIVA, SOBRE TODO, CUANDO NOS SEÑALA QUE LAS CUOTAS PRÁCTICAMENTE SON UN GRAVAMEN SOBRE EL SALARIO, OBSERVACIÓN QUE NO ESTÁ MUY ALEJADA DE LA REALIDAD, COMO SE DESPRENDE DE LOSIGUIENTE:

"...LOS TRABAJADORES QUE OBTIENEN SALARIO FIJO O VARIABLE EN CANTIDADES UN POCO SUPERIORES AL SALARIO MÍNIMO, AL DISMINUIR LOS PATRONES LA CITADA CUOTA (DESCUENTO DEL SEGURO), PROVOCAN QUE ESTOS - TRABAJADORES OBTENGAN UN NETO INFERIOR AL MÍNIMO - LEGAL; ES NECESARIO ENTONCES CREAR UN SISTEMA QUE- PODÍA SER PARECIDO A LA REFORMA QUE SUFRIÓ EL AR--

TÍTULO 56 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, - EL 19 DE NOVIEMBRE DE 1974, PARA QUE LOS TRABAJADORES POR NINGÚN CONCEPTO GANEN MENOS DEL SALARIO MÍNIMO..." (72)

A PESAR DE LO ATRACTIVO DE ESTA TESIS, NO PENSAMOS QUE SEAN IMPUESTOS. TAMPOCO SON DERECHOS, NI CONTRIBUCIONES DE MEJORAS. SON CONTRIBUCIONES "MUY SUI GENERIS", QUE COINCIDEN CON LAS DEMÁS CONTRIBUCIONES, IMPUESTOS, DERECHOS, CONTRIBUCIONES DE MEJORAS, PRODUCTOS, ETC., POR EL RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y, EN PARTICULAR, A LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD. SIN EMBARGO, VOLVEMOS A INSISTIR, LA SUPREMA CORTE DICE QUE LAS CUOTAS NO DEBEN ESTAR SUJETAS A LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD, TAL COMO SE ILUSTR A CONTINUACIÓN:

"...EL PAGO DE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS NO TIENE NINGUNA RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN QUE CONSIGNA LA OBLIGACIÓN DE LOS MEXICANOS DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS DE LA MANERA PROPORCIONAL Y EQUITATIVA -- QUE DISPONGAN LAS LEYES; POR ELLO NO RIGEN PARA -- LOS CITADOS CAPITALES LOS PRINCIPIOS EN EL CONTENIDO DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD..." (73)

(72) Moreno Padilla, Javier, Características de La Retención de la Cuota Obrera por el patrón, México, IMSS, Boletín de Información, 1978, -- pág. 11.

(73) García Siller, Adolfo, Tratamiento Fiscal a Las Aportaciones al Seguro Social, México, Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, 1978, págs. 43-44.

ALTAMENTE CUESTIONABLE ES ESTE CRITERIO DE LA CORTE. ES TE CRITERIO CONTRARÍA EL PRINCIPIO DE QUE LA AUTORIDAD NO -- PUEDE COBRAR ARBITRARIAMENTE LAS CONTRIBUCIONES FISCALES. ES TA CONTRADICCIÓN RESALTA MÁS A LA LUZ DEL ACERTADO CRITERIO-- QUE LA MISMA CORTE ESTABLECE PARA LA FIGURA DE LA RETENCIÓN-- EN LAS APORTACIONES:

"...FACULTAD IMPLÍCITA EN LA FRACCIÓN IV DEL AR TÍCULO 31, QUE AL CONCEDER ATRIBUCIONES AL ESTADO-- PARA ESTABLECER CONTRIBUCIONES, NO CONSAGRA UNA RE LACIÓN JURÍDICA SIMPLE, EN LA QUE EL GOBERNADO TEN GA SÓLO LA OBLIGACIÓN DE PAGAR EL TRIBUTO Y EL ES- TADO EL HECHO CORRELATIVO DE COBRARLE, SINO QUE -- CONSTITUYE UNO DE LOS BASAMENTOS DEL COMPLEJO DE - DERECHOS, OBLIGACIONES Y ATRIBUCIONES QUE FORMAN - EL CONTENIDO DEL DERECHO TRIBUTARIO ENTRE LOS QUE- SE HALLAN LAS DE CONTROLAR EL TRIBUTO MEDIANTE LA- IMPOSICIÓN DE OBLIGACIONES A TERCEROS". (74)

SIN DUDA, ESTA DISPARIDAD DE CRITERIOS DE LA CORTE, - - CUESTIONA MUCHO LA LEGALIDAD DEL COBRO DE LAS CUOTAS Y CAPI- TALES CONSTITUTIVOS DEL SEGURO. ESTE CUESTIONAMIENTO SE VI ENE A INCORPORAR AL PROBLEMA YA SEÑALADO DEL COBRO DE LOS CA- PITALES CONSTITUTIVOS. LA RETICENCIA DE LOS PATRONES AL CO- BRO DE LAS CUOTAS TIENE UNA PODEROSA ARGUMENTACIÓN. CIFRADA EN LOS CRITERIOS DE LA CORTE Y EN LA DUDOSA JUSTIFICACIÓN --

(74) Moreno Padilla, Javier, Características de la Retención...Op.cit. pág. 11.

DEL COBRO DE LOS CAPITALES CONSTITUTIVOS. SIN EMBARGO, TODA VÍA MÁS IMPORTANTE QUE ESTA RESISTENCIA DE LOS EMPLEADORES - ES LA DESPROTECCIÓN DEL TRABAJADOR, QUE, AL INCUMPLIR EL PATRÓN CON SUS OBLIGACIONES, SE VE DESPROVISTO DE LA ATENCIÓN DE LOS SERVICIOS QUE REQUIERE. A LA RETICENCIA DE LOS PATRONES CABE AGREGAR OTRAS INCONVENIENCIAS PARA EL TRABAJADOR, - COMO SON:

1.- LA CARENCIA DE UNA ADECUADA REGULACIÓN LEGAL SOBRE LA DEVOLUCIÓN DE LAS CUOTAS OBRERO PATRONALES.

2. LA SIMULTANEIDAD DE CRÉDITOS FISCALES QUE TIENEN -- QUE SUFRAGAR LOS TRABAJADORES, YA QUE CON LA MISMA PREFERENCIA DEBEN PAGAR IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y CUOTAS DEL SEGURO, SIN QUE EXISTA UNA ADECUADA REGULACIÓN LEGAL AL RESPECTO.

ESTOS ASPECTOS NEGATIVOS DE LA PROBLEMÁTICA FISCAL DE - LAS CUOTAS CONTRASTAN MUCHO CON LAS ACERTADAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL SEGURO SOBRE EL COBRO DE LAS CUOTAS EN PARTICULAR. EN FORMA ATINADA, EL ARTÍCULO 271 DEL CITADO ORDENAMIENTO ESTABLECE QUE EL COBRO DE LAS CUOTAS DEL SEGURO SE SUJETA AL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN CUANTO A LAS NORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. CON -- ACIERTO EXTREMADO, LA REGLA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD - DEL RECURSO NO SE APLICA AL OTORGAMIENTO DE LAS PRESTACIONES DEL SEGURO, SINO SOLAMENTE PARA EL COBRO DE LAS CUOTAS. --

ATENDIENDO TAMBIÉN AL PRINCIPIO DE QUE EL SUJETO PASIVO NO DEBE SER REPRIMIDO CUANDO INCURRE EN ANOMALÍAS FISCALES SINO, AL CONTRARIO, EL REGLAMENTO DE COBRO DE CUOTAS DEL 2 DE SEPTIEMBRE DE 1950, DISPONE EN SU ARTÍCULO 16 QUE SE LE CONCEDE OPORTUNIDAD A LOS PATRONES QUE HAYAN INCURRIDO EN ANOMALÍAS FISCALES PARA QUE ACLAREN ÉSTAS. EL MENCIONADO REGLAMENTO DEL COBRO DE CUOTAS OTORGA PLENA FACULTAD A LOS INSPECTORES DEL I.M.S.S. PARA QUE PUEDAN REVISAR LOS LIBROS FISCALES DE LOS PATRONES, CON LO QUE SE DESCARTA LA POSIBILIDAD DE CUESTIONAR SU LABOR POR CARENCIA PRECISAMENTE DE FACULTADES LEGALES SUFICIENTES. PARA COORDINAR TAREAS CON LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EVITANDO UNA INÚTIL DUPLICIDAD DE ESFUERZOS, EL I.M.S.S. ESTABLECIÓ ESTE MARCO DE RELACIONES CON LA S.H. Y C.P.:

"EL 22 DE JUNIO DE 1977 SE PUBLICA UN NUEVO ACUERDO POR EL QUE SE NORMAN LAS RELACIONES ENTRE LA S.H. Y C.P. Y EL I.M.S.S., POR LO QUE SE REFIERE AL COBRO DE CRÉDITOS, DEROGÁNDOSE EL ACUERDO DEL 22 DE SEPTIEMBRE DE 1958. EN ESTE NUEVO INSTRUMENTO SE SUBSUMEN ALGUNAS OMISIONES DEL ANTERIOR, PERMITIENDO UNA MAYOR INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO EN CUANTO A LAS VENTAS FUERA DE SUBASTA, LA DESIGNACIÓN DE POSTORES Y DESIGNACIÓN DEL PERSONAL DE LAS OFICINAS FEDERALES DE HACIENDA PARA COBROS DEL SEGURO SOCIAL. ASIMISMO SE LE ASIGNÓ AL PROPIO INSTITUTO EL CONTROL DEL ESTADO DEL TRÁMITE DE LOS CRÉDITOS EN LAS OFICINAS FEDERALES DE HACIENDA

ESPECIALES QUE OPEREN EN LA CUENTA DEL VALLE DE MEXICO". (75)

ESTAS NORMAS, JUNTO CON LAS DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL INSTITUTO, MUESTRAN EL PORQUÉ SIEMPRE HA SIDO LAUDADO EL MANEJO DEL I.M.S.S., DESDE SU MISMA CONCEPCIÓN Y APROBACIÓN POR LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DEL 42 HASTA EL PRESENTE. DESGRACIADAMENTE, HAY PEQUEÑAS MÁCULAS, COMO LOS CRITERIOS DESACERTADOS DE LA CORTE, QUE DESVIRTÚAN EL PROPÓSITO ORIGINAL DE CONVERTIR A LAS CUOTAS DEL SEGURO EN CRÉDITOS FISCALES, COMO ES LA PROTECCIÓN INTEGRAL DEL TRABAJADOR, ETC.

C) LA ADMINISTRACION FINANCIERA DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

CON LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DEL SEGURO SOCIAL A LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, LA VIABILIDAD FINANCIERA DE LA LEY DEL SEGURO FUÉ MÁS QUE PATENTE. DESDE SU CONFORMACIÓN, HASTA LOS TIEMPOS ACTUALES, SON MUCHO LOS ASPECTOS POSITIVOS DEL FINANCIAMIENTO DEL INSTITUTO, COMO SON:

A) LA ADOPCIÓN DE LA FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.- CUANDO SE ESTABLECIÓ LA FORMA DE ADMINISTRACIÓN DE

(75) Méndez Audirac, Alfonso, La Evolución de Las Normas que han Regido el Financiamiento del I.M.S.S. de 1943 a 1978, México, Boletín Informativo de Seguridad Social, Mayo-Junio/Julio-Agosto 1978, Año 1, No. 3-4, I.M.S.S., 1978, pág. 86.

LOS SEGUROS SOCIALES EN EL I.M.S.S., SE CONSIDERARON CUATRO-FACTORES IMPORTANTES:

"...1o., UNA MAYOR PREPARACIÓN TÉCNICA EN SUS ELEMENTOS DIRECTIVOS, SURGIDA DE LA ESPECIALIZACIÓN; 2o., DEMOCRACIA EFECTIVA EN LA ORGANIZACIÓN DEL MISMO, PUES PERMITE A LOS DIRECTAMENTE INTERESADOS EN SU FUNCIONAMIENTO INTERVENIR EN SU MANEJO; 3o., ATRAER DONATIVOS DE LOS PARTICULARES, QUE ESTARÁN SEGUROS DE QUE, CON LOS MISMOS, SE INCREMENTARÁ EL SERVICIO AL QUE LO DESTINAN, SIN PELIGRO DE CONFUNDIRSE CON LOS FONDOS PÚBLICOS, Y 4o., INSPIRAR UNA MAYOR CONFIANZA A LOS INDIVIDUOS OBJETOS DEL SERVICIO". (76)

EN LOS AÑOS QUE LLEVA DE EXISTENCIA EL I.M.S.S., SE HAN CONFIRMADO EN MAYOR O MENOR MEDIDAS ESTAS PREMISAS DE SU CONCEPCIÓN. LAS FINANZAS DE ESTE ORGANISMO DESCENTRALIZADO NO QUEDAN SUPEDITADAS ESENCIALMENTE A LA AUTORIZACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL, SINO A LAS NORMAS ESTABLECIDAS POR LA LEY DEL SEGURO. ESTA CONCEPCIÓN ORGANIZATIVA DEL I.M.S.S. TAMBIÉN PERMITIÓ RECHAZAR LA IDEA DE UNA ADMINISTRACIÓN DEL SEGURO SOCIAL INDIRECTA DEL PROPIO I.M.S.S., A TRAVÉS DE UNA ORGANIZACIÓN FIDUCIARIA, IDEA QUE SÓLO SE APLICA EN CONDICIONES ESPECIALES MARCADAS POR LA DIRECCIÓN DEL INSTITUTO.

B). LA DISTRIBUCIÓN CIRCUNSTANCIAL DE LAS APORTACIONES-

(76) Arce Cano, Los Seguros Sociales... Op. cit. pág. 268.

AL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL. COMPRENDIENDO LAS INDUDABLES DIFERENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICAS DE LA POBLACIÓN A BENEFICIAR POR EL SEGURO, EL INSTITUTO ESTABLECE PORCENTAJES DIFERENTES DE CONTRIBUCIÓN PARA LOS BENEFICIADOS. ASÍ, TENEMOS UNA ILUSTRACIÓN DE ESTA DISTRIBUCIÓN CIRCUNSTANCIAL.

"...BAJO EL RÉGIMEN DE CONTRIBUCIÓN BIPARTITA SE CONSIDERAN A LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE PRODUCCIÓN, LAS ADMINISTRACIONES OBRERAS O MIXTAS, -- LAS SOCIEDADES LOCALES, GRUPOS SOLIDARIOS O UNIONES DE CRÉDITO, QUIENES CUBRIRÁN EL 50% DE APORTACIONES EN LAS RAMAS DE E Y M Ó I V C M, CONJUNTAMENTE A LA CONTRIBUCIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL, Y EL 100% EN LOS SEGUROS DE RIESGOS DE TRABAJO Y DE GUARDERÍAS.

EN EL RÉGIMEN FACULTATIVO SE CONSIDERAN A LAS PERSONAS NO INCLUIDAS EN EL RÉGIMEN OBLIGATORIO, -- QUIENES APORTAN EL 100% DE LAS CUOTAS EN EL RAMO DE ENFERMEDADES Y MATERNIDAD..." (77)

EL COROLARIO DE ESTA DISTRIBUCIÓN CIRCUNSTANCIAL DE PAGOS ES LA EXISTENCIA DE PERIODOS DE COTIZACIÓN DIFERENTE AL BIMESTRE. PARA EL CASO DE SOCIEDADES LOCALES DE CRÉDITO EJIDAL Y DE CRÉDITO AGRÍCOLA, LAS CUOTAS SE CUBREN POR ANUALIDADES. EN EL CASO DE LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS, LA COTIZA-

(77) Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Aportaciones a la XI Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, México, - 1944, pág. 288.



CIÓN EN CIERTOS CASOS NO SE HACE EN BASE AL SALARIO, SINO AL TRABAJO REALIZADO EN DETERMINADA COMUNIDAD.

C) LA EFICIENCIA EN EL COBRO DE CUOTAS Y CONTRIBUCIONES DEL SEGURO.- TENIENDO EL CARÁCTER DE CRÉDITOS FISCALES,- EL COBRO DE LAS CUOTAS DEL SEGURO DEBE INSPIRARSE EN CIERTOS PRINCIPIOS QUE RIJEN AL COBRO DE OTROS CRÉDITOS FISCALES, COMO EL DE COMODIDAD Y OPORTUNIDAD. PARA HACER MÁS CÓMODO EL COBRO DE LAS CUOTAS, EL INSTITUTO DEBE MEJORAR SUS PROCEDIMIENTOS DE COBRO EN FORMA CONSTANTE. EN ESTA TENDENCIA EL REGLAMENTO DE PAGO DE CUOTAS DE 1950 SE INSPIRÓ EN PRINCIPIOS TALES COMO:

"...QUE LAS COTIZACIONES DERIVADAS DE CAMBIO DE GRUPO DE SALARIO SURTEN EFECTOS HASTA EL BIMESTRE SIGUIENTE.

-LAS REGLAS PARA EL PAGO DE CUOTAS CUANDO UN TRABAJADOR LABORE CON VARIOS PATRONES.

-LA TABLA DE COTIZACIONES EN EL RÉGIMEN DE CONTRIBUCIÓN BIPARTITA.

-LA IMPROCEDENCIA DE CUOTAS CALCULADAS SOBRE UN SALARIO MÍNIMO INFERIOR AL LEGAL.

-LA FORMA, LUGAR, PLAZAS PARA EL PAGO, ACLARACIÓN E INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD.

-LA FORMA EN QUE DEBEN COMPUTARSE LOS RECARGOS-MORATORIOS..." (78)

(78) Méndez Audirac, Alfonso, La Evolución de las normas... Op.cit. pág.88.

D) LA VISIÓN FINANCIERA-SALARIAL DEL I.M.S.S. HASTA - ANTES DE 1973, EL I.M.S.S. REGULABA LA BASE DE FINANCIAMIENTO DE LAS CUOTAS, EL SALARIO, DE ACUERDO A LOS AUMENTOS QUE ÉSTA MISMA TIENE DE ACUERDO A LA LEY LABORAL Y A LA ECONOMÍA. TAMBIÉN EL I.M.S.S. PROMOVÍA LA CREACIÓN DE NUEVOS GRUPOS DE COTIZACIÓN PARA CANALIZAR LAS VARIACIONES DEL SALARIO, SIN EMBARGO, EN 1973 SE TOMÓ UNA MEDIDA ACERTADA, QUE FUÉ LA SIGUIENTE:

"...HABER SUPRIMIDO LOS AJUSTES PERIÓDICOS DE - LAS CUOTAS CON LA REALIDAD SALARIAL MEDIANTE LA -- APERTURA DE NUEVOS GRUPOS DE SALARIO, Y ESTABLECE- EL GRUPO "W" CON LÍMITE MÁXIMO EN FUNCIÓN DEL SALA RIO MÍNIMO, DEL DISTRITO FEDERAL, LOGRÁNDOSE EN -- FORMA PERMANENTE LA CORRESPONDENCIA ENTRE LOS SALA RIOS Y LAS CUOTAS..." (79)

SI SEGUIMOS ANALIZANDO MÁS DE LAS MEDIDAS Y PRINCIPIOS- QUE RIGEN A LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL I.M.S.S., NO SE RÁ RARO COMPRENDER PORQUÉ EL INSTITUTO HA TENIDO SIEMPRE, EN TÉRMINOS GENERALES, BUENA SITUACIÓN FINANCIERA. QUIZÁ UN -- GRAN PUNTO DE CRÍTICA SERÍA EL NO ESTABLECIMIENTO DEL SEGURO DE DESEMPLEO EN PLENA EXTENSIÓN. EMPERO, DICHA CRÍTICA SE - AMORTIGUA CONSIDERANDO LA GRAN IMPOSIBILIDAD FINANCIERA QUE- EXISTE EN UN PAÍS COMO EL NUESTRO PARA ESE FINANCIAMIENTO - PLENO.

(79) Méndez Audirac, Alfonso, La Evolución de las Normas... Op.cit. págs. 68-69.

CON EL EXAMEN DE ALGUNOS ASPECTOS DEL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO, ESTAMOS YA EN APTITUD DE PROPONER ALGUNAS MEDIDAS O SOLUCIONES QUE HAGAN MÁS INTEGRAL NUESTRO CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL, MEDIDAS QUE PROPONDREMOS EN LAS CONCLUSIONES.

## CONCLUSIONES

1. NO EXISTE UN CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. LA SEGURIDAD SOCIAL ES UN ESFUERZO CONSTANTE E INACABADO - POR SATISFACER ADECUADAMENTE LAS EXIGENCIAS DE LA POBLACIÓN EN MATERIA DE BIENESTAR SOCIAL.
2. SIN DUDA, NUESTRO SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL SE DISTINGUE POR SU TENDENCIA A LA UNIFICACIÓN EN LA PRESTACIÓN DE SEGUROS, MANIFESTACIÓN QUE PERMITE ABARATAR COSTOS Y MEJORAR EL SUMINISTRO DE SERVICIOS A LA POBLACIÓN. SIN EMBARGO, EN NUESTRO SISTEMA SE PERCIBE EL GRAN DEFECTO DE PROPUGNAR EL SUPUESTO CONCEPTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, CONCEPTO QUE PROVOCA "CIERTA CONFORMIDAD" EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DEL SEGURO Y QUE NO VA DE ACUERDO CON LA TRADICIÓN HISTÓRICA, YA QUE SI BIEN MÉXICO SE HA DISTINGUIDO EN SER UNO DE LOS PAÍSES QUE MÁS HA DIFUNDIDO LOS ESFUERZOS DE SEGURIDAD SOCIAL, CARECE DE PRESTACIONES IMPORTANTES COMO EL SEGURO DE DESEMPLEO Y - ADEMÁS, NO ES EL PRECURSOR ORIGINARIO DE LA EXISTENCIA - DE MUCHOS DE LOS SEGUROS SOCIALES.
3. LA LEGISLACIÓN SOCIAL BUROCRÁTICA DEBE EQUILIBRAR LOS --

CRITERIOS DE EFICIENCIA TÉCNICA Y DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS LABORALES, YA QUE MIENTRAS EN CIERTOS MOMENTOS-FAVORECE EL ASPECTO DEL CUMPLIMIENTO, EN OTROS PRECONIZA LA EFICIENCIA TÉCNICA, DESCUIDANDO EL ASPECTO DE LOS DERECHOS LABORALES-SOCIALES.

- 4.- APARENTEMENTE, EL IMPULSO LEGAL QUE TIENE EL HECHO DE -- QUE LOS ESTADOS PUEDAN DARSE SU PROPIA LEGISLACIÓN BUROCRÁTICA ES BENÉFICO. NO OBSTANTE, DICHO IMPULSO TIENE - EL INCONVENIENTE DE DESCONOCER EL PROCESO HISTÓRICO DE - FEDERALIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL, APARTE DE QUE - PROPICIA LA OPORTUNIDAD INDISCRIMINADA DE QUE LOS GOBIERNOS LOCALES PUEDAN HOLLAR LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES BUROCRÁTICOS, DADA LA PROPENSIÓN DE ESTOS GOBIERNOS A ACTUAR SIN MAYOR SUJECCIÓN A LAS NORMAS JURÍDICAS.
  
- 5.- LA EXISTENCIA DE DIVERSOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL - EN NUESTRO ORDEN JURÍDICO NO SE JUSTIFICA, YA QUE EL ESPÍRITU CON EL QUE FUÉ CONCEBIDA LA SEGURIDAD SOCIAL NO - ES EL DE FAVORECER A UNOS SECTORES DE LA SOCIEDAD POR EN CIMA DE OTROS, NI DE CREAR DUPLICIDAD DE RECURSOS PARA - LA ADMINISTRACIÓN. ES NECESARIO, EN BIEN DE LA JUSTICIA SOCIAL UNIFORME Y UN ADECUADO AHORRO DE RECURSOS, QUE LA SEGURIDAD SOCIAL SEA ADMINISTRADA BAJO UN SISTEMA UNIFICADO QUE SE INTEGRE EN UNA SOLA LEGISLACIÓN.

- 6.- LA PREVISIÓN SOCIAL REQUIERE UN CAMBIO SUSTANCIAL EN NUESTRO SISTEMA PARA EVITAR LA PRIMERA CAUSA DE MORTALIDAD EN EL PAÍS, LOS ACCIDENTES DE TRABAJO. DEBE DEJAR DE SER -- UNA ORIENTACIÓN MERAMENTE GRÁFICA-INSTRUCTIVA PARA CONVERTIRSE EN UNA GUÍA DE RENOVACIÓN EN LA CONDUCTA EN LOS CENTROS DE TRABAJO.
- 7.- ÉSTE CAMBIO DE ORIENTACIÓN DEBE ENFOCARSE A SUSTITUIR REGLAMENTOS DE TRABAJO "ACADÉMICA Y ADMINISTRATIVAMENTE -- CONSTRUIDOS", QUE APENAS SI EXAMINAN LAS CONDICIONES REALES DE TRABAJO EN LAS FACTORÍAS, POR REGLAMENTOS DE SEGURIDAD EN EL TRABAJO DISEÑADOS "DEMOCRÁTICAMENTE", PENSADOS POR LOS REALMENTE AFECTADOS POR LAS MALAS CONDICIONES EN LOS CENTROS DE TRABAJO. TAMBIÉN DEBE SER CAMBIADA ESTA ORIENTACIÓN DOTANDO DE FACULTADES DE DENUNCIA A LAS COMISIONES MIXTAS DE SEGURIDAD E HIGIENE, QUE NORMALMENTE SON ÓRGANOS QUE APARENTAN "DEMOCRACIA Y PREVISIÓN EN EL TRABAJO", PERO QUE EN REALIDAD SON ÓRGANOS QUE ESCONDEN LA INDOLENCIA Y AVARICIA DE MUCHOS PATRONES QUE NO MEJORAN LAS CONDICIONES DE SUS FACTORÍAS.
- 8.- ES UN PUNTO ABSOLUTAMENTE POSITIVO EL HECHO QUE MÉXICO -- ACEPTE LAS PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LA O.I.T. EN MATERIA DE RIESGOS DE TRABAJO. SIN EMBARGO, EN LA PRÁCTICA -- DICHAS RECOMENDACIONES SON FRECUENTEMENTE OMITIDAS POR UN IRREGULAR FUNCIONAMIENTO EN LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO. -

DEBEN SELECCIONARSE PARA ESTA LABOR HOMBRES QUE CUMPLAN REQUISITOS DE EFICIENCIA, HONRADEZ, INTEGRIDAD, ETC. DEBEN DE FLEXIBILIZARSE LAS NORMAS QUE RIGEN LA INSPECCIÓN, TODA VEZ DE QUE ÉSTAS IMPONEN MUCHAS RESTRICCIONES A ESTA LABOR, RESTRICCIONES QUE IMPIDEN QUE EXISTA UNA ADECUADA EFICACIA Y SORPRESA EN LA INSPECCIÓN Y UN AUTÉNTICO COMBATE A LAS CAUSAS QUE PRODUCEN LOS RIESGOS DE TRABAJO.

9.- OTRAS DOS CIRCUNSTANCIAS QUE IMPIDEN UNA ADECUADA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS, DE TRABAJO SON LA INSUFICIENTE COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL PARA MUCHOS SECTORES DE LA POBLACIÓN TODAVÍA DESPROTEGIDOS Y LA FALTA DE UNA ATENCIÓN MÉDICA INTEGRAL. LA PRIMERA CIRCUNSTANCIA SE IRÁ RESOLVIENDO CONFORME SATISFAGA LA ADMINISTRACIÓN LAS NECESIDADES DE SEGURIDAD SOCIAL DESDE EL PUNTO DE VISTA FINANCIERO. LA OTRA CIRCUNSTANCIA, DE MÁS ASEQUIBLE RESOLUCIÓN, DEBE IRSE RESOLVIENDO CON UNA NUEVA ORIENTACIÓN DE LA MEDICINA DE SEGURIDAD SOCIAL, ENFOCÁNDOLA A PREVENIR Y NO SÓLO A CURAR LAS CONSECUENCIAS DE LOS RIESGOS DE TRABAJO, Y CON UNA UNIFICACIÓN DE LA FORMA DE PRESTAR LOS SERVICIOS MÉDICOS,

10.- LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL SON CONTRIBUCIONES SUJERIS ESTABLECIDAS POR LA LEY PARA SUFRAGAR LOS GASTOS Y

FINES DE SEGURIDAD SOCIAL, DADO QUE LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL NO SON PROPIAMENTE NI IMPUESTOS, NI DE RECHOS, NI PRODUCTOS, NI APROVECHAMIENTOS.

11.- MUY SANA RESULTA LA ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL CON EL ESFUERZO CONSTANTE QUE REALIZAN LAS ENTIDADES DEL RAMO PARA AMPLIAR SU COBERTURA, PARA ESTABLECER GRUPOS DE COTIZACIONES QUE REGULAN LAS FLUCTUACIONES SALARIALES Y PARA SIMPLIFICAR LOS TRÁMITES DE COBRO DE LAS CUOTAS OBRERO-PATRONALES. SIN EMBARGO, ESTE ESFUERZO SE DEMERITA POR EL ERRÓNEO Y ACOMODATIVO CRITERIO CON EL QUE CONCEPTÚAN LAS AUTORIDADES, SOBRE TODO LA SUPREMA CORTE, LA NATURALEZA FISCAL DE LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL, POR LO QUE SE HACE NECESARIO QUE ESE CRITERIO SE APEGUE A LO ESTABLECIDO POR LAS GARANTÍAS FISCALES ESTABLECIDAS EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO PARA QUE LOS PATRONES NO CUENTEN CON UN BUEN ARGUMENTO PARA REHUSAR SU RESPONSABILIDAD.

12.- TODOS LOS ESTUDIOS Y SOLUCIONES QUE SE OFREZCAN A LOS PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DEBEN TENER UNA PERSPECTIVA GLOBAL DE ÉSTA, SO PENA DE SER PARCIALES Y DE DAR ALTERNATIVAS TREMENDAMENTE INSATISFACTORIAS.



## B I B L I O G R A F Í A

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1983.
2. ARCE CANO, GUSTAVO, DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD SOCIAL, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1972.
3. ARCE CANO, GUSTAVO, LOS SEGUROS SOCIALES EN MÉXICO, - MÉXICO, EDITORIAL BOTAS, 1944.
4. BEVERIDGE, WILLIAMS, EL SEGURO SOCIAL Y SUS SERVICIOS CONEXOS, (TRADUCCIÓN DE CARLOS PALOMAR ZULOAGA), MÉXICO, EDITORIAL JUS, 1944.
5. CARPIZO, JORGE, LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, UNAM, México, 1982.
6. CAVAZOS FLORES, BALTASAR, 35 LECCIONES DE DERECHO LABORAL, MÉXICO, EDITORIAL TRILLAS, 1983.
7. DAVALOS, JOSÉ, DERECHO DEL TRABAJO, TOMO 1, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1985.
8. DE BUEN, LOZANO, NÉSTOR, DERECHO DEL TRABAJO, TOMO 11, - MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1983.

9. DE LA CUEVA, MARIO, DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, TOMO I, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1960.
10. DE LA CUEVA, MARIO, DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, TOMO II, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1960.
11. DE LA CUEVA, MARIO, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, TOMO II, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1984.
12. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1985.
13. DOMÍNGUEZ VARGAS, SERGIO, TEORÍA ECONÓMICA MÉXICO, -- EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1982.
14. FLORES ZAVALA, ERNESTO, ELEMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS MEXICANAS, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S.A., 1985.
15. FLORIS MARGADANT, GUILLERMO, DERECHO ROMANO, MÉXICO, -- EDITORIAL ESFINGE, 1981.
16. GARCIA OVIEDO, CARLOS, TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO SOCIAL, MADRID, EDITORIAL E.I.S.A. 1954.
17. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO, EL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL, MÉXICO, UNAM, 1971.
18. HERRERA, ALFONSO, LEY MEXICANA DEL SEGURO SOCIAL, MÉXICO, IMPRESO POR EDUARDO LIMÓN, 1943.

19. HERRERA, ALFONSO, PROBLEMAS TÉCNICOS Y JURÍDICOS DEL SEGURO SOCIAL, EDITOR IMPRESOR, JORGE GARCÍA, MÉXICO, 1955.
20. LATTES, LEÓN, ACCIDENTES DE TRABAJO, BUENOS AIRES, EDICIONES LEY, 1945.
21. PEREZ LENERO, JOSÉ, FUNDAMENTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, - MADRID, EDITORIAL AGUILAR, 1956.
22. RIEGAL R. Y J.S. MILLER, SEGUROS GENERALES, PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS, MÉXICO, EDITORIAL C.E.C.S.A. 1980.
23. SEARA VAZQUEZ, MODESTO, DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, - MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1983.
24. TRUEBA URBINA, ALBERTO, LA NUEVA LEGISLACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, MÉXICO, UNAM, 1977.

#### LEGISLACION:

25. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1986.
26. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA POR RAMÍREZ REYNOSO, BRAULIO, MÉXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, 1985.
27. LEY FEDERAL DEL TRABAJO, COMENTADA POR TRUEBA URBINA, ALBERTO Y TRUEBA BARRERA, JORGE, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, - S. A., 1987.

28. LEY DEL SEGURO SOCIAL: LEY DEL ISSSTE, LEY DEL ISSFAM, - MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1986.
29. LEY DEL SEGURO SOCIAL, MÉXICO, EDITORES UNIDOS MEXICA-- NOS, 1985.
30. LEY DEL SEGURO SOCIAL, COMENTADA POR RAMÍREZ FONSECA, - FRANCISCO, MÉXICO, EDITORIAL PAC, 1985.
31. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S.A., 1986.
32. LEGISLACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRÁTICO, COMENTADA-- POR TRUEBA URBINA, ALBERTO, Y POR TRUEBA BARRERA, JORGE, MÉXICO, EDITORIAL PORRÚA, S. A., 1987.

OTRAS FUENTES:

33. ANTIGUO TESTAMENTO, LIBRO DE ISAÍAS, BIBLIOTECA DE AUTO-- RES CRISTIANOS, MADRID, 1975.
34. ALVAREZ DEL CASTILLO, ENRIQUE, APLICACIÓN DEL RÉGIMEN -- CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL TRABAJO A LAS PERSONAS JURÍDI-- CAS DE DERECHO PÚBLICO, MÉXICO, UNAM, ANUARIO JURÍDICO,-- VIII, 1981.
35. BOBBIO, NORBERTO, DICCIONARIO DE POLÍTICA, A-J, MÉXI-- CO, EDITORIAL SIGLO XXI, 1981.

36. CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, APORTACIONES A LA XI ASAMBLEA GENERAL DEL INSTITUTO MEXICANO DE SEGURIDAD SOCIAL, MÉXICO, 1944.
37. DAVALOS, JOSÉ, NECESIDAD DE REFORMAR EL APARTADO "B" DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL PARA INCLUIR EN ÉL A -- LOS TRABAJADORES DE LOS GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES, REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, MÉXICO, UNAM., TOMO XXV, NÚMEROS 97 Y 98, ENERO-JUNIO, 1975.
38. DE BUEN LOZANO, NÉSTOR, DERECHO DEL TRABAJO Y DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO, MÉXICO, I.M.S.S., - BOLETÍN INFORMATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL, NÚMEROS 14-15, MARZO-ABRIL-MAYO-JUNIO, 1980.
39. DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL DERECHO MEXICANO, MONTERREY, N.L., MÉXICO, REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES, 2A. EPOCA, JUNIO-AGOSTO, - NÚMERO 4, 1980.
40. DELGADO MOYA, RUBÉN, ALGUNOS ASPECTOS DEL DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO BUROCRÁTICO, MÉXICO, REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, AÑO VI, NÚMERO 23, U.A. EDO. DE MÉXICO, MÉXICO, 1985.
41. DIAZ MEDINA, FRANCISCO, PERSPECTIVAS EN DIMENSIÓN E IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL SEGURO DE RIESGOS-

DE TRABAJO, MÉXICO, REVISTA DE SEGURIDAD SOCIAL, AÑO, XXXIX, EPOCA V, NÚMEROS 141-142, MÉXICO, 1977.

42. DOCUMENTOS HISTÓRICOS CONSTITUCIONALES DE LAS FUERZAS - ARMADAS, MÉXICO, SENADO DE LA REPÚBLICA, 1965.
43. ESCAREÑO, BLANCA DELIA, PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, (TESIS) FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, MÉXICO, 1976.
44. GARCIA SILLER, ADOLFO, TRATAMIENTO FISCAL A LAS APORTACIONES AL SEGURO SOCIAL, MÉXICO, REVISTA DEL TRIBUNAL-FISCAL DEL ESTADO DE MÉXICO, 1978.
45. GUERRERO VIRGEN, ROSA MARÍA, EL SERVICIO CIVIL EN EL GOBIERNO FEDERAL, GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, MÉXICO, INAP, 1984.
46. HERNANDEZ VEGA, RAÚL, BREVES REFLEXIONES EN REDEDOR -- DEL DERECHO BUROCRÁTICO, MÉXICO, BOLETÍN DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNIVERSIDAD VERACRUZANA, 1984.
47. INAP, SERIE PRAXIS, EL RÉGIMEN JURÍDICO LABORAL DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, MÉXICO, 1981.
48. JUAN PABLO, ENCÍCLICA "LABOREM EXERCEM", MÉXICO, EDICIONES PAULIANAS, 1981.

49. MARTINEZ CABARAS, GUSTAVO, LA CARRERA ADMINISTRATIVA - MUNICIPAL EN MÉXICO, MÉXICO, GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL, ABRIL-SEPTIEMBRE, 14-16, 1984.
50. MENDEZ AUDIRAC, ALFONSO, LA EVOLUCIÓN DE LAS NORMAS -- QUE HAN REGIDO EL FINANCIAMIENTO DEL IMSS DE 1943 A -- 1978, MÉXICO, BOLETÍN INFORMATIVO DE SEGURIDAD SOCIAL, MAYO-JUNIO/JULIO-AGOSTO 1978, AÑO 1, No. 3-4, IMSS, - 1978.
51. MORENO PADILLA, JAVIER, CARACTERÍSTICAS DE LA RETEN- CIÓN DE LA CUOTA OBRERA POR EL PATRÓN, MÉXICO, IMSS, - BOLETÍN DE INFORMACIÓN 1978.
52. MORENO PADILLA, JAVIER, IMPLICACIONES TRIBUTARIAS DE - LAS APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, MÉXICO, TRIBUNAL-FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VOLUMEN IV, COLECCIÓN DE ESTU DIOS JURÍDICOS, PRIMERA EDICIÓN, S/F.
53. LAURELL, A.C. EL ESTUDIO DEL PROCESO DE TRABAJO Y SA- LUD, ANÁLISIS CRÍTICO DE TRES PROPUESTAS METODOLÓGICAS, MÉXICO, REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA, AÑO XLIX, VOLU MEN XLIX, ENERO-MARZO, 1987.
54. ORTIZ QUEZADA, FEDERICO, TENDENCIAS EN LA SEGURIDAD -- DEL TRABAJO, MÉXICO, RESEÑA LABORAL, MÉXICO, SECRETARÍA DEL TRABAJO, 1974.

55. PERALTA VALDEZ, JUAN ANTONIO, LAS FINANZAS PÚBLICAS Y-  
EL SEGURO SOCIAL, BOLETÍN DE INFORMACIÓN JURÍDICA, - -  
IMSS, MÉXICO, MARZO-ABRIL, 1974.
56. QUINTO INFORME DE GOBIERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, EL-  
EJECUTIVO ANTE EL CONGRESO 1976-1982, MÉXICO, SPP, --  
1982.
57. REYES GIRON, SERGIO, ESTUDIO SOBRE LOS CONVENIOS DE LA  
OIT RATIFICADOS POR MÉXICO, QUE TRATAN SOBRE CUESTIONES  
DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO, MÉXICO, RESEÑA -  
LABORAL, 2A. EPOCA, VOLUMEN III, NÚMERO 1, ENERO-FEBRE  
RO, 1979.
58. REYES VERA, RAMÓN, TEORÍA GENERAL DE LA CONTRIBUCIÓN,-  
MÉXICO, REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE MÉXI-  
CO, MÉXICO, MAYO-AGOSTO, 1979.
59. SANCHEZ ALVARADO, ALFREDO, INSTITUCIONES DE DERECHO ME  
XICANO DEL TRABAJO, EDITORIAL OFICINA ASESORES DEL TRA-  
BAJO, TOMO I, VOLUMEN I, MÉXICO, 1967.
60. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, MÉXICO A TRAVÉS DE LOS -  
INFORMES PRESIDENCIALES, TOMO 13, DE LA SEGURIDAD SO- -  
CIAL, MÉXICO, 1976.
61. SOCIEDAD PANAMERICANA DE DERECHO INTERNACIONAL, REVISTA  
PANAMERICANA DE DERECHO SOCIAL, TOMO XXXII, ENERO-JUNIO,  
PERÚ, 1980.



62. VARGAS SANCHEZ, GUSTAVO, FUNCIÓN DEL SEGURO SOCIAL COMO INSTRUMENTO BÁSICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, MÉXICO, BOLETÍN INFORMATIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, ENERO-FEBRERO--MÁRZO-ABRIL, AÑO I, NÚMERO 1-2, 1978.