

879309

52

2ij



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

Escuela de Derecho

Con Estudios Incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Clave 879309

**"LA CREACION DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD,
DE ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL."**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

JOSE ADRIAN TIRADO CRUZ

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Celaya, Gto., 1992



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 GENERAL.

INTRODUCCION.

	Pag.
CAPITULO I	
I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL:	
A.- En la Sociedad Primitiva.	1
B.- Antecedentes en Europa.	4
C.- Antecedentes en E.U.A.	17
D.- Antecedentes en México:	18
a.- La Sociedad Primitiva o Tribal.	18
b.- La Epoca Colonial.	21
c.- México Independiente.	22
d.- Epoca de la Reforma.	23
e.- El Porfiriato.	25
CAPITULO II	
II.- CONCEPTOS BASICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE-	
LA ASISTENCIA SOCIAL	28
A.- Los Seguros Sociales:	
a.- Concepto de los Seguros Sociales.	28
b.- Asegurados.	32
c.- Beneficiarios.	32
d.- Pensionados.	32
e.- Derechohabientes.	33
B.- La Seguridad Social y la previsión Social. . .	33
C.- La Seguridad Social y la prevensión Social. .	36
D.- Otros Conceptos Básicos	36
a.- Derecho Social.	37

b.- Derecho de la Seguridad Social.	38
c.- Derecho Procesal Social.	39
d.- Derecho Procesal de la Seguridad Social.	40
E.- La Asistencia Social (concepto).	40

CAPITULO III

III.- DERECHO COMPARADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	43
A.- La Seguridad Social en los E.U.A.	43
a.- Principales programas de Seguridad Social.	45
b.- Análisis en particular de cada modalidad.. . . .	46
B.- La Seguridad Social en Europa.	57
a.- El Seguro Social en Alemania.	57
b.- El Seguro Social en Inglaterra.	61
C.- Algunas comparaciones con otros países.	68

CAPITULO IV

IV.- BASES LEGALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LA -- ASISTENCIA SOCIAL EN MEXICO.	70
A.- Ordenamientos Constitucionales	70
a.- Para el Seguro Social.	70
b.- Para la Asistencia Social.	75
B.- Leyes Reglamentarias.	77
a.- De Seguros Sociales.	77
b.- De Asistencia Social.	78

CAPITULO V

V.- INSTITUTOS DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL (O- BLIGACIONES Y FACULTADES)	79
A.- EL I.M.S.S.	80
B.- EL I.S.S.S.T.E.	83

C.- EL I.S.S.F.A.	85
D.- Otros Organismos.	87
a.- El INFONAVIT.	87
b.- El D.I.F.	88
c.- COPLAMAR.	91
d.- La S.S.A.	92
e.- El PRONASOL.	93

CAPITULO VI

VI.- ORGANISMOS DESCONCENTRADOS, DESCENTRALIZADOS Y AUTONOMOS.	97
A.- Organismos Desconcentrados.	97
B.- Organismos Descentralizados.	101
C.- Diferencias entre Desconcentración y Des-- centralización.	104
D.- En Cuanto a la Autonomía.	105
E.- Organismos de Patrimonio Propio, de Benefi- ciencia pública y Privada.	106

CAPITULO VII

VII.- PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA.	110
A.- Exposición de la Problemática.	110
B.- Características Sugeridas del I.N.S.A.B.S.	114
C.- Facultades del I.N.S.A.B.S.	114
D.- Ventajas Jurídicas, Económicas y Prácticas.. . . .	115
E.- Modificaciones Legales.	117
F.- Concepto del I.N.S.A.B.S.	120
G.- Soluciones Concretas.	121
a.- Para casos típicos.	121

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

1.- INTRODUCCION.

En el continuo devenir histórico de nuestro país, se exponen con perseverancia las ansias de un pueblo en man-
tena vivos los ideales-esenciales principios de los dere-
chos humanos: IGUALDAD, LIBERTAD, la CERTEZA, y por ende
LA SEGURIDAD SOCIAL.

La Seguridad Social es un concepto en evolución. Está
evolución creó en nuestro país toda clase de problemas,
entre los cuales ninguno ha sido más patente que el del
espectáculo de la pobreza extrema, en medio de la abundan-
cia, de la necesidad al lado de un sin número de recursos
no utilizados, de la indigencia vecina de la riqueza. El
alivio de la pobreza en la época de la Colonia, resultó
ser el espíritu filantrópico que consideraba ya como una
obligación socorrer al prójimo, actitud que adoptaron
algunos particulares: Las Fundaciones religiosas proporcio-
naron a los pobres indígenas algún refugio y cierto susten-
to; los gremios en las siguientes épocas, ayudaron a sus
miembros en la adversidad y a sus familias. A partir de
estos y otras modestos comienzos y como fruto del Movimien-
to Revolucionario de 1910, el cual enarboló las banderas
de la justicia social, la salud, la educación y la democra-
cia, se fué elaborando una legislación tuteladora de los
Seguros Sociales y de la Asistencia Social, en menor grado.-
Legislación que tuvo el mérito de reconocer la responsabi-

lidad del Estado, en estos campos y sentar el principio de sufragar en parte estas acciones con fondos públicos.

Desde entonces se crearon instituciones, organismos y dependencias para buscar la solución de los problemas comunes, se organizaron diversos regímenes de prestaciones y servicios, para auxiliar a las personas ayudándolas en su lucha por la subsistencia contra los riesgos y contingencias a que estamos expuestos. Estos organismos hasta hoy día, consideramos han fracasado en todo o en parte, de acuerdo a sus objetivos y metas trazadas. De aquí la justificación de la Tesis que hoy presentamos, intitulada: **"La Creación del Sistema Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social"**, que trata un tema de capital importancia, que ha sido por desgracia insuficientemente estudiado, tal vez, la prueba es la escasez de textos editados en la materia, en comparación con cualquier otra rama del Derecho.

Algunas de las interrogantes que nos pudimos plantear al iniciar el estudio de la Tesis que se nos ocupa: fueron:-
¿ Es necesaria una nueva institución de Seguridad Social?,
¿ Dentro de que tipo de órganos la clasificaríamos?, ¿ Qué facultades y obligaciones debería poseer?,
¿ En qué dispositivos legales descansaríamos nuestra teoría?,
¿ Cómo podemos adecuar la institución propuesta a los principios elementales e inalienables de los Derechos Humanos?

Basta enumerar alguna de estas interrogantes para darnos cuenta de que se trata de una cuestión compleja. En un esfuerzo por satisfacer éstas demandas insatisfechas, comenzamos haciendo una revisión histórica de los antecedentes de la Seguridad Social, y de su aparición en el Derecho Positivo Mexicano, para estar así en condiciones de captar con la precisión posible su sentido inicial y tomarlo como un punto de partida para apreciar su devenir en la historia.

Continuamos nuestro capitulado dedicandonos a exponer los conceptos básicos de la Seguridad Social y de la Asistencia Social, especialmente para establecer un lenguaje jurídico común. Algunas comparaciones dentro de nuestras posibilidades físicas, materiales y bibliográficas con los países de Europa, de entre los cuales podemos destacar a Alemania e Inglaterra, y algunos del Continente Americano, como Estados Unidos, buscando algunos principios que nos pudieran servir. Los preceptos jurídicos que dan sustento legal a la Seguridad Social, a la Asistencia Pública y las Instituciones más importantes en México.

En el capítulo séptimo tratando de ser lo más fielmente posible, y tratando a la vez de que a la Tesis no escasee algún integrante de la Comunidad, para cumplir con la exigencia elemental propuesta de justicia social. Por una parte, estando concientes de que éste capítulo de la inves

ligación viene a constituir el fundamento, argumentación y justificación de nuestra Tesis. Y por otra parte, de que la Seguridad Social es un concepto en evolución que debe responder a nuevas situaciones, extiendase a todas las regiones y adaptarse a nuevas modalidades administrativas. Y sobre todo de que la Seguridad Social, establecida legalmente, es sólo una cara de la moneda. La otra, es una acción eficaz para el fomento de la Salud Individual y Social, de la Asistencia y del Bienestar Social. Que bien podría ser el Instituto Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, el que venga a resolver nuestros problemas en estas materias.

Aclarando finalmente, que el tema que nos ocupó no es nada fácil, requirió de un análisis detenido y metódico dentro de nuestras limitadas aptitudes y capacidades, que frecuentemente quedaron marginadas ante la imponente realidad jurídica de nuestros días. Esperamos haber resuelto las interrogantes planteadas y los objetivos trazados, dando por lo menos una expectativa jurídica de solución a nuestros problemas cotidianos. Satisfechos, en caso de no haber resuelto bien la problemática planteada, de por lo menos haber brindado nuestro mejor esfuerzo.

José Adrian Tinado Cruz.

CAPITULO PRIMERO.

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

- A.- En la Sociedad Primitiva.
- B.- Antecedentes en Europa.
- C.- Antecedentes en E. U. A.
- D.- Antecedentes en México:
 - a.- La Sociedad Primitiva o Tribal.
 - b.- La Epoca Colonial.
 - c.- México Independiente.
 - d.- Epoca de la Reforma.
 - e.- El Porfiriato.

A.- EN LA SOCIEDAD PRIMITIVA.

La historia del ser humano, desde su origen, se ha manifestado en una incesante busqueda de satisfactores para poder vivir y mejorar sus condiciones de vida. Así, el hombre primitivo procura los satisfactores de una manera elemental y rudimentaria -- el hombre moderno los procurará de una forma sofisticada y racional, aplicando los avances de la ciencia, la técnica y el derecho, como trataremos en capítulo posterior--.

Tomando como base la teoría de la evolución de Carlos Darwin: El "Homo habilis", primero, el "Homo erectus" y el

"Homo sapiens", posteriormente, tuvieron la urgencia de allegarse los medios indispensables para subsistir. En un principio fué el instinto el que predominó, sin embargo, a través del devenir del tiempo el clima se tornó más benigno, predominando la inteligencia, el ingenio y la habilidad, fabricando sus útiles y fortaleciendo su poderío manual.

Frente a la necesidad existía, ciertamente, un interés-manifiesto e inteligente que llevó al "Hombre Cromagnon" a a una lucha incesante contra las inclemencias de la naturalza y animales, a fin de obtener los medios principales de --subsistencia, abrigo y seguridad.

Existía una previsión primitiva en cuanto al empleo de la inteligencia, sin embargo aún no existían las herra---mientas y medios adecuados para proveer las necesidades. Se caminaba bajo la sombra de sucesos imprevisibles e incomprensibles, aunque se hacía lo posible por prevenir desgracias, heridas y, hasta donde era posible, la muerte.

El problema de la escasez de alimentos y la vida sedentaria, indujeron al hombre primitivo a dar el primer paso hacia la productividad natural de animales, hacia la domesticación.

La mujer en este periodo jugó un papel relevante: con la división natural del trabajo se vé obligada a el cuidado-

del fogón, a planear, racionar, utilizar y almacenar víveres , hacer y asear la ropa, salvaguardar el hogar y también, su papel natural, la procreación.

El descubrimiento del fuego, vino a resultar de gran ayuda, permitió mejorar las condiciones de vida en la preparación de alimentos, protección contra el frío y las fieras, la elaboración de instrumentos de producción y armas más sofisticadas. De igual ayuda resultó el descubrimiento de la agricultura, el cual a la par de la domesticación, colaboraron para que el hombre primitivo se asentara y viviera en grupo permanente.

La baja producción en este periodo impuso la distribución igualitaria de los bienes de consumo. Luego, al evolucionar las fuerzas productivas, la agricultura y la ganadería, se satisfacen de una manera mejor las necesidades primarias: alimentación, vestido, vivienda y defensa.

En estos albores de la humanidad el mal se creía producido por los demonios. El hombre primitivo o grupo tribal esperaban de los dioses muchas y portentosas gracias. Surge el hechicero, quien como jefe carismático deviene en sacerdote y luego en rey. Este, junto con la gerontocracia, son considerados como las primeras organizaciones sociales, aquella, une a las personas identificandolas por el parentesco y es controlada por los ancianos. Desde luego que este

periodo se caracterizó por un alto espíritu de solidaridad, una equitativa distribución de trabajo, de vivienda, de víveres, alcanzando a cubrir así las necesidades más urgentes.

B.- ANTECEDENTES EN EUROPA.

En realidad, la seguridad social no corresponde a algún país en particular, es patrimonio de todo el mundo, sus orígenes son los mismos, aunque no en todas partes a alcanzado igual desarrollo. Es un vínculo para todos los países de la tierra y una necesidad común. Es por decirlo así, una esperanza igualitaria.

La historia registra cuatro importantes periodos, a saber:

- a.- La sociedad esclavista.
- b.- La sociedad feudal o la edad media.
- c.- El capitalismo industrial.
- d.- La sociedad actual.(que por razones pedagógicas trataremos en capítulo posterior).

a.- EN LA SOCIEDAD ESCLAVISTA.

Cuando aparecieron los primeros conglomerados, surgen también las luchas entre tribus vecinas, ocasionando

con ello la toma de prisioneros, por parte del vencedor. Apareciendo así el dominio del hombre por el hombre con fines de su explotación, es decir, la esclavitud. El esclavo era considerado como un animal que hablaba, sin discernimiento, voluntad, ni libertad, y es destinado a la producción mediante el trabajo manual, provocaba animadversión a la nobleza, aunque se aprovechaba de estos, lo que originó su consecuente ocio y parasitismo social.

Las condiciones infrahumanas en que vivían los esclavos no los detuvieron, fueron creando su conciencia de la libertad, de la disciplina, del espíritu de sacrificio hacia su propia clase. Propiciando la serie de luchas contra el régimen esclavista, que vendrían a dar sus frutos más tarde.

En Babilonia, el Código de Hamurabi, les permitió a los esclavos patrimonial --recordemos que había dos tipos de esclavos: unos temporales y los otros perpetuos-- ahorrar y comprar su libertad. En Grecia, los esclavos depositaban sus ahorros en templos hasta lograr su rescate. Es así como los ahorros constituyeron una forma de previsión entre los esclavos, pero también para las personas libres, para asegurarse una vejez con tranquilidad.

También en Grecia, se conocieron algunos otros medios de previsión, verbigracia: "los eranes", algo así como una

especie de cotización, en donde se conglomeraban los trabajadores con fines de ayuda mutua y religiosos. En éstos, los integrantes con más recursos debían ayudar a los más desvalidos.

La ruptura con el mito, surgió al evolucionar el espíritu de civilización de los grupos tribiales. La medicina de los Griegos, no era ya un camino mágicoo la imposición de un tabú, como en la sociedad primitiva, ya no se consideraba como debida a la malignidad de dioses o demonios. Los Griegos, fueron objetivando el mal y el sistema curativo llegó a fundarse en la observación acumulada sistemáticamente. No obstante a las tres formas anteriores aún no se registraban instituciones encaminadas a remediar mayores daños sociales y las individualidades del hombre, ni para las clases superiores, mucho menos para las clases serviles, quienes la sienten pero no pueden hacer gran cosa para remediarla.

En el antiguo Egipto, los trabajadores se constituyeron en gremios de ayuda mutua y en defensa de sus intereses, para mejorar sus condiciones de vida y trabajo. Se adoptó como medida previsora la construcción de "silos" para guardar alimentos para subsistir en los años de sequía y escacéz.

En Egipto, como entre los Hebreos y Asiáticos, existie-

ron "asociaciones mutuales" y de "indemnización" en el caso de algún riesgo personal como la enfermedad, para proveer los ritos funerarios del socio fallecido; o patrimonial como pérdida de ganado y robos. Para ejemplificar lo anterior tenemos el Código de Hamurabi, el cual establecía que en caso de robo en una ciudad, ésta debía reponer su pérdida, también si un hombre era muerto en defensa de una ciudad, su familia debía ser indemnizada por el tesoro público.

En Roma, los esclavos y trabajadores libres de un mismo oficio se agrupaban en "colegios" o "collegia", con fines religiosos o mutuales, no profesionales, donde realizaban banquetes y discutían la ayuda mutua, mediante las cuotas de ingreso y mensualidades. Esta institución desapareció en el siglo V, con la caída de Roma en poder de los bárbaros. Su objetivo básico era sufragar los gastos en casos de muerte de los socios. Al igual, protegía a los huérfanos y a las viudas.

Otro de los instrumentos de ayuda, lo eran las fundaciones alimenticias, las cuales tenían un carácter público pues estaban sufragadas por el fisco.

b.- EN LA SOCIEDAD FEUDAL.

Entre la caída del imperio romano y el feudalismo,

trascurrieron cinco siglos de inseguridad de pillaje y temor hacia los bárbaros. El trabajador se refugiaba en ciudades, castillos, conventos o en la servidumbre, buscando seguridad.

Los aprendices y compañeros se siguieron organizando en asociaciones clandestinas de ayuda mutua denominadas "fraternites" o "compagnonages" y estuvieron en constante pugna con los maestros. Es en ésta época donde aparecen algunos prototipos de instituciones de previsión, y que fueron las siguientes:

- 1.- Las guildas.
- 2.- Las cofradías gremiales.
- 3.- La hermandad española.
- 4.- Las normas protectoras de los desválidos.

LAS GUILDAS.

La guilda, es una fraternidad de defensa común y ayuda mutua, integrada por artesanos. Se da en el norte de Europa, concretamente, es una institución Inglesa y Alemana, de protección y asistencia ante ciertas contingencias como enfermedades, incendios y accidentes.

LAS COFRADIAS GREMIALES.

La cofradía gremial, fué constituida por el acuerdo de los asociados fundadores, que establecían las reglas u ordenanzas. La admisión posterior de nuevos miembros dependía de que la asociación fuera abierta o cerrada, según fuese con límite o sin límite de socios. En su funcionamiento estaba la asamblea que tenía funciones deliberales; la autoridad ejecutiva estaba a cargo de los mayordomos, con organización individual o colegiada; sus funciones y los compondores para la solución de conflictos entre los cofrades y para el mantenimiento de la hermandad.

Esta protección tuvo un doble carácter mutualista y asistencial: la protección diluía entre los asociados, pero estos no tenían un derecho exigible a aquellas, sólo un mero interés basado en el estado de indigencia probado.

Las necesidades protegidas procedían de enfermedad, independientemente de su causa, correspondían prestaciones en dinero, asistencia médica, farmacéutica por los cofrades y hospitalización cuando era posible. Eran merecedores de protección incluso la vejez, el fallecimiento, la supervivencia de viudas y huérfanos, el paro, la dote matrimonial, entre otros.

El financiamiento procedía de un fondo común, integrado por las aportaciones periódicas en dinero y/o especie,

engrosado por las multas que se imponían a los cofrades por faltas cometidas a la asociación.

Se reunían con fines de ayuda mutua y de prácticas religiosas. Derivaron posteriormente en Montepíos, realizando obras pías y desempeñando actividades de previsión.

LA HERMANDAD ESPAÑOLA.

La hermandad española, tenía objetivos de carácter profesional e industrial, religiosos y ayuda mutua, predominando lo religioso e intervención de la iglesia.

NORMAS PROTECTORAS DE LOS DESVALIDOS.

Como antecedente de la Asistencia Pública, surge una especie de paternalismo real que se traduce en la expedición de normas protectoras de los desválidos, entre ellas fueron:

a) Decisión del Concilio de Greatles de 1928, sobre la obligación de los funcionarios reales, de sostener asilos para pobres.

b) Ordenanzas de Burgos de 1494, Barcelona 1495 y Sevilla 1554, en las que se hayan los gérmenes de la Seguridad Social, que tuvo un gran auge. Algunas cofradías gremiales tenían su propio hospital, con servicios y medicamentos

gratuitos, con ayudas económicas hasta que el enfermo estaba en condiciones de ganarse el jornal. A finales del siglo XVIII, época en que declina el sistema, existían 20,000 cofradías en España.

c) Estatutos de Génova de 1588, donde se requería el permiso del senado para aceptar seguridades, compromisos o apuestas sobre la vida del Papa, Emperador, Reyes, Cardenales, Grandes duques, etc.

d) En Francia, se expidieron en 1536, reglas para proteger a los indigentes, facultando a organismos eclesiásticos para establecer hospitales y asilos. En 1673, las ordenanzas de Colbert, se crearon establecimientos para invalidos de la marina.

e) En Inglaterra en 1601, se expidió una ley de pobres, responsabilizando a las parroquias de la atención a los indigentes; en 1541, se promulgó la ley de Wisby, que exigía en ciertos casos asegurar contra naufragio a la vida de los capitanes del barco.

No obstante su origen Italiano (Génova 1369; Florencia-1369) Londres, se convirtió paulatinamente a partir del siglo XIII, en el centro de los seguros del mundo occidental. Surge en 1686 la más poderosa empresa aseguradora. En 1774, con la "Gambliig Act", se autoriza el seguro de vida

sobre las personas que antes estaba prohibido por consideraciones materiales. No obstante, al contrato de seguro únicamente las personas de muchos recursos tenían acceso a él, por ser de título muy oneroso.

Podemos concluir que en el sistema feudal, la previsión se caracterizó por la ayuda mutua, mediante asociaciones, la caridad practicada por instituciones religiosas y algunas personas filantrópicas, a través de hospitales benévolos, dormitorios, comedores, donativos, asilos y sostenimiento de escuelas. Las formas de previsión en el Feudalismo se caracterizaron por su empirismo, la improvisación, la deficiente organización y la insuficiencia de fondos, ya que cada vez hubo más accidentados, enfermos o fallecidos y múltiples eran los requerimientos de protección y pocos los medios para satisfacerlos. La beneficencia pública era determinada por la buena voluntad y la filantropía de las personas, y se carecía de una sistematización de las cooperaciones.

La nueva economía que se gestaba y desarrollaba concluyó con la descomposición del régimen feudal, constituyendo un nuevo sistema social y económico: El Capitalismo Industrial.

c.- EN EL CAPITALISMO INDUSTRIAL.

La verdadera previsión social se inicia con el régimen-capitalista, debido al progreso histórico, como fruto de la actividad productiva, social y espiritual de los hombres, que desean protegerse ante las eventualidades de la vida.

La revolución inglesa y la revolución francesa, influyeron en la constitución paulatina de la previsión y de los seguros sociales.

En los siglos XVII y XIX, al explotarse intensamente la clase proletaria y ante la ausencia de los derechos elementales que los protegieran, provocaron su organización en sindicatos: que fueron el instrumento de lucha por la reivindicación de los derechos laborales, por ello fueron objeto de persecuciones, no obstante lograron imponerse obteniendo su reconocimiento legal (a mediados del siglo XIX en Francia) y su expansión por los países Europeos, posteriormente.

Ya con los sindicatos, se propusieron la creación de instrumentos de previsión que les permitieran afrontar las situaciones de emergencia provocadas por las condiciones laborales.

Así tenemos, que las formas de previsión social en el Sistema Capitalista, fueron:

1.- Las mutualidades.

- 2.- EL seguro privado.
- 3.- La responsabilidad patronal.
- 4.- Los seguros sociales.
- 5.- La asistencia social.
- 6.- La asistencia privada.
- 7.- La asistencia pública.

LAS MUTUALIDADES.

Las mutualidades eran las que protegían contra la enfermedad, despido, vejez, accidentes de trabajo, cuyos antecedentes históricos son las cofradías del feudalismo, la asistencia privada; la asistencia pública, los montepíos, las hermandades, etc., que lograron gran desarrollo con la intervención del Estado.

Las aportaciones eran voluntarias, sustraídas a cada trabajador de su propio salario. Se protegían además gastos-funerarios, asistencia médica. Poco a poco el Estado comenzó a controlarlas con el fin de que dieran cuenta con la obligación de sostener sus estatutos, y limitándolas en algunos aspectos a fin de hacerlas más realistas.

Eventualmente, en Inglaterra, los sindicatos devinieron en las propias mutualidades, consistiendo principalmente en prestaciones de desempleo.

EL SEGURO PRIVADO.

Al no poder cumplir sus obligaciones las mutualidades , cobraron auge las compañías de seguro, que vendían seguros de vida para la población trabajadora, mediante agentes especializados encargados de visitar a cada familia. De Inglaterra "el seguro industrial", pasó a los Estados Unidos de Norteamérica, difundiéndose posteriormente en Europa

LA RESPONSABILIDAD PATRONAL.

Se le llamó así porque se responsabilizaba al patrón en caso de negligencia del mismo, para que reparase todo daño que pudiera causar el trabajador a su servicio. Se fundaba en el derecho civil, con base en la teoría de la responsabilidad contractual. Ya luego vendrían a surgir leyes autónomas en materia laboral.

LOS SEGUROS SOCIALES.

Entre 1883 y 1889, el gobierno Alemán, presidido por Bismark, creó el sistema de seguros sociales que se implantaron en todo el mundo, comprendiendo tres etapas:

Primera.- Ley del Seguro Obligatorio de enfermedades en 1883, con afiliación obligatoria.

Segunda.- Ley del Seguro de Accidentes del Trabajo en 1884, también de afiliación obligatoria.

Tercera.- Ley del Seguro Obligatorio de Invalidez, que proveía una pensión desde los 70 años de edad.

En el seguro social se combinan los métodos que se aplicaban anteriormente: la cotización del trabajador a su causa de ayuda mutua, la prima pagada por el empleador o patrón a su compañía de seguros contra accidentes, constituyendo así los recursos del sistema.

El seguro social alemán, lo abordaremos más ampliamente en el capítulo de derecho comparado, por merecernos un interés especial como pilar del tema que nos ocupa.

LA ASISTENCIA SOCIAL.

A fines del siglo XIX, surge en Dinamarca y otros países escandinavos de habla inglesa, el servicio de asistencia social para proteger a los indigentes, solicitandola del Estado en los casos de enfermedad, invalidez, vejez y desempleo. Se contribuía por vía impositiva por la población económicamente activa. Creando centros de invalidez, de salubridad, instituciones de protección, hospitales, etc.

LA ASISTENCIA PRIVADA.

La asistencia privada tiene su auge con el cristianismo ,constituyendose en una medida protectora de la indigencia,- a veces espontánea y circunstancial, otras mediante instituciones privadas dotandolas de fondos de particulares.

LA ASISTENCIA PUBLICA.

Es otra figura perfeccionada del feudalismo. Proporcionada por el Estado, protegiendo a los económicamente débiles . Sin embargo, los beneficiarios no tienen un derecho subjetivo específico que hacer valer ante el propio Estado,- puesto que puede o no prestar el servicio de acuerdo a sus recursos.

C.- ANTECEDENTES EN E. U. A.

Se establece la ley de seguridad social en 1935 y su aplicación en 1939, tomándose en cuenta primordialmente los riesgos de la inseguridad a la que por lo general se enfrentaban las familias.

El sistema Estadounidense, como el de otros países, adoptó los modelos Europeos, principalmente el de Inglaterra y Alemania, en materia de seguridad social, adaptando a sus circunstancias históricas y políticas. Permite la conexión de los servicios de alimentos, a fin de evitar adulteraciones, inspección de mariscos, cumplimiento de

leyes sobre drogas y medicamentos; cosméticos, educación, rehabilitación vocacional; servicios de salud pública, hospitales y laboratorios, actividades médicas, cuarentena y vigilancia de fronteras, puertos y aeropuertos; los seguros sociales y las asistencias públicas.

Sus instituciones en este periodo son muy similares a las de los otros países, por lo cual lo abundaremos en el capítulo de derecho comparado.

D.- ANTECEDENTES EN MEXICO.

Resulta tarea en exceso difícil precisar el momento exacto en que aparecen los primeros indicios de la seguridad social o de previsión humana, los antecedentes son muy similares a los modelos Europeos, pero están revestidos de una gran originalidad.

Para su análisis la dividiremos en cinco grandes periodos:

- a.- La sociedad primitiva o tribal.
- b.- La época colonial.
- c.- México independiente.
- d.- Epoca de la reforma.
- e.- El porfiriato.

a. EN LA SOCIEDAD PRIMITIVA O TRIBIAL.

En el imperio Azteca y en el de los Incas, la tierra se repartió en tres partes: una parte para el pueblo, otra el poder religioso, y la otra para el poder legal o político. Las parcelas individuales se denominaron "tupus". Como podemos observar, existía un colectivismo incipiente.

Existían ya las cajas de comunidades indígenas y los "positos", que eran lugares para guardar grano, principalmente el maíz, para tiempos de escasez, eran una especie de cooperativas de previsión, para el bienestar campesino, alejado de todo lucro. También proporcionaban dinero por módico interés.

Se establecieron claramente las clases sociales entre los Aztecas: los "pillis", que tenían a su cargo actividades directrices integrados por los guerreros, los sacerdotes y la nobleza en general. Los "macehuales" integrados por el pueblo. Los esclavos y "tamenes". "los ponchecos", pequeños-comerciantes de la época. Como se aprecia, había una solidaridad incipiente. Lo que se hacía en bien del "calpulli" --la sociedad o grupo en general-- era una especie de servicio social. Existía la obligación de cultivar la tierra personalmente y en caso contrario volvía a la comunidad. La tierra era destinada a fines sociales, los tributos se aplicaron en beneficios comunales, auxiliando a las viudas, ancianos e inválidos.

Los comerciantes que iban de un lugar a otro avisaban de cualquier intento de invasión o guerra. En el tiempo de Moctezuma, se organizaron almacenes del Estado, llamados "petlalco" los cuales en ocasiones de emergencia se ponían al servicio del pueblo. Estos se pueden considerar como antecedentes remotos de la CO. NA. SU. PO.

En la educación los Aztecas demostraron interés en extenderlas a la mayor parte de la comunidad, inculcando horror al vicio, a la indecencia, a la deshonestidad, y a la falta de respeto a sus mayores, es decir, se difundían los principios de unidad social. La medicina se trasmitía como oficios de padres a hijos.

Moctezuma, reconoció el deber del Estado, para mirar por los ancianos e impedidos, se manda construir un hospital ,tratándolos como gente estimada y digna de todo servicio. Asimismo, se practicaba el deporte como mera convivencia.

Existían las cofradías y las cajas de censo, las primeras como congregación humana que tenían por objeto la asistencia de sus integrantes directos y familiares, en todas las eventualidades de la vida, especialmente en todos los casos de enfermedad o muerte. Las cajas de censo o comunidades indígenas, eran un sistema de organización inspiradas en ayuda mutua y en la solidaridad entre los miembros de la comunidad de la cual formaban parte. Estas

integraban sus fondos con los ahorros del pueblo.

Ya existía la medicina, un tanto mágica y mítica. Mágica porque se le atribuían orígenes sobrenaturales o porque se curaban con prácticas o procedimientos supersticiosos. Mítica, porque la tradición ejercía influencia a través de los poderes curativos transmitidos a través del mito, la leyenda o las costumbres y además siempre la consideraban ligada a los dioses y a sus invocaciones.

b.- ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA EPOCA COLONIAL.

Se origina con el descubrimiento del nuevo mundo, el 12 de Octubre de 1492. La conquista es una forma de actividad feudal, es decir, de violencia, de fuerza y dominación por medio de las armas. Las minas y las tierras se las repartieron los conquistadores, como recompensa de servicios. En este periodo se desconocían los salarios y los contratos de trabajo. Los impuestos se cobraban como botín de guerra.- El comercio se reduce a trueque. El Rey y Hernán Cortes, son los más altos y poderosos del sistema feudal.

Surgen las clases sociales nuevas, al mezclarse con los Españoles. Con estos, bienen los Franciscanos quienes comienzan a evangelizar, enseñar y ellos a su vez aprenden dialectos, fundan escuelas, hospitales y talleres, cultivan huertas y jardines, crean iglesias y acueductos. Nace el

Consejo de Indias, con leyes favorables para con los indígenas. Sin embargo, los tratos seguían siendo preferenciales por y para los Españoles o clases superiores. En 1524, se dan distintas ordenanzas en favor de los oficios, los obreros se agruparon en cofradías, para la iglesia y en gremios para el rey.

A partir de entonces comienzan a abundar las regulaciones relativas a la relación de trabajo: El horario, días laborables, forma de pago, condiciones económicas, medidas contra el alcoholismo y la vagancia, obras de previsión social y beneficencia, y hasta la semana inglesa.

En 1547, surgen las casas para huérfanos, para criollos, que eran mantenidas por los religiosos. Y sólo para las clases altas.

c.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO INDEPENDIENTE.

Al revelarse los grupos del nuevo mundo y al sobrevenir la independencia, los diversos modelos que se ensayaron pusieron al borde de la desintegración al país, la cual momentáneamente se salvó al adoptar el sistema federalista.- Se comienza a concederle más valor a la razón humana, para investigar y conocer y la enseñanza comienza a extenderse, haciéndose más popular y liberal, con la finalidad de servir a todas las clases sociales.

Despues de Hidalgo, aparece Don José María Morelos, quien expresó el documento más importante en nuestro país, en cuanto a la materia que nos ocupa, el documento denominado: "SENTIMIENTOS A LA NACION", que entre sus puntos más importantes establece que la buen ley es superior a todos los hombres, que las leyes del congreso deben obligar a la constancia y el patriotismo, moderando la opulencia, se aumente el jornal del pobre, mejorando sus costumbres, alejando la ignorancia, la rapiña y el hurto.

Vivir en la indigencia es carecer de los recursos necesarios para alimentarse y vestirse, es carecer de vivienda, es miseria y olvido. Resolver estos problemas son objetivos de la seguridad social prevista visionariamente por el ilustre Morelos.

Otro de sus vitales sentimientos lo fué la proscripción de la esclavitud, al igual que la distinción de castas, quedando todos iguales, y distinguiendose a todo americano sólo por el vicio y la virtud.

d.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA REFORMA.

En 1833, se inició la reforma en México. Sus principios esenciales fueron la separación de la iglesia y el Estado, la supresión de la fuerza civil para el pago de los diezmos, la supresión de la universidad, todavía impregnada del

ambiente colonial; la instrucción primaria laica y gratuita, y la desamortización de los bienes estancados en poder de las corporaciones eclesiásticas.

El congreso constituyente, convocado por Don Ignacio Comonfort, expidió la Constitución de 1857, que confirmó las fórmulas del federalismo liberal y consagró la declaración de los derechos del hombre.

En el año 1900, el gobernador del Estado de Cuernavaca, expide un decreto sobre servicios sanitarios para las fábricas. En 1904, el gobernador de México, José Vicente Villada, expide otro decreto protegiendo al trabajador contra los accidentes de trabajo, disponiendo las medidas para ayudar a familiares en caso de muerte del trabajador.

El problema de vivienda es abordado incipientemente en Chihuahua, por su gobernador Enrique C. Creel, expidiendo en 1906 una ley en donde se otorgaban inmunidades y exenciones para las casas que se obtenían para su uso exclusivo.

También en 1906, se expidió un programa por el partido liberal: básicamente estableciéndose un máximo de ocho horas de trabajo diario, un salario mínimo, mejores condiciones de higiene, seguridad a la vida de los operarios, indemnización por los accidentes de trabajo, pago en dinero y ya no en especie. En 1907, se prohíbe contratar

menores o individuos en estado de ebriedad. Existe la protección en caso de accidentes mineros, de gran trascendencia para nuestro Estado de Guanajuato, por sus ya conocidas labores mineras.

e.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PORFIRIATO.

El movimiento de 1910, aceleró el avance de México, en materia de Seguridad Social, sacudiéndose de injusticias y promoviendo el bienestar social. En este año, el Presidente de la República, Echeverría, sostuvo que gran parte de la política contemporánea era una política de SEGURIDAD SOCIAL. El fué el primero que enarboló ésta palabra.

La revolución mexicana usó como estandartes la justicia social y los principios esenciales de los derechos humanos: buscaba la Salud, Educación, Democracia, Libertad y Justicia. Objetivos que en gran parte fueron cubiertos.

El primero de Mayo de 1911, en Ciudad Juárez, se elaboró un documento que trataba que se decretaran pensiones a los inválidos y a las viudas, huérfanos y hermanos menores, o padres del único sosten de la familia cuyos deudos hubieran muerto en la insurrección nacional. Lo anterior fué en el periodo de Francisco I. Madero.

En 1911, en el Plan de Ayala, se habla de la nacionali-

zación de los bienes de los hacendados, casiques y científicos, disponiendo se destine parte para las pensiones de viudas y huérfanos, de las víctimas que sucumbieron en la lucha por este plan.

Emiliano Zapata, pugnó por el reparto de tierras, y la educación. En 1912, en Chihuahua, se dispone entre otras cosas la suspensión de las tiendas de raya, pago en efectivo y condiciones higiénicas.

En Chiapas, se expidió la Ley de Sirvientes, donde se establece un principio de previsión social, obligando al patrón a pagar al trabajador que se incapacitara un 25% de su salario. El principio sobre el cual partió ésta ley es de que todo hombre es libre para celebrar contratos por los cuales contraiga obligaciones compatibles con sus aptitudes, y la teoría objetiva del riesgo creado.

En 1914, en San Luis Potosí, se estableció un derecho sobre salario mínimo, disponiéndose que a los trabajadores de campo no se les cobrara el agua, ni la leña que usaban, y que se les proporcionara casa habitación higiénica y cómoda.

En 1914, el gobernador de Veracruz, expide un documento que decía que los patrones prestaran por su cuenta asistencia de médicos y medicinas para los obreros que estuvieren

enfermos, proporcionandoles, además, alimentos, salvo el caso de que las enfermedades provinieran de conducta viciosa de los mismos. Asimismo, los obreros enfermos por accidentes de trabajo, disfrutarían del jornal del salario asignado, mientras durase el tratamiento. Este es otro claro caso de Seguridad Social, que adoptaron nuestras leyes de la materia, del cual nos sentimos orgullosos, pero no satisfechos.

En 1915, en Yucatán, se legisló ampliamente en materia laboral, apareciendo la Ley del Trabajo de Salvador Alvarado, de diáfana claridad en nuestros días y amplia tutela para los trabajadores, independientemente de que en la práctica no se han cubierto absolutamente sus objetivos, debido al sistema imperante en las Juntas Laborales y nuestro país.

En 1915, en Hidalgo, también se creó una ley sobre accidentes de trabajo; en Jalisco, se dispone que todos los obreros debían depositar un fondo no menor del 5% de su salario, para establecer los servicios de protección mutua entre los mismos trabajadores.

Todos estos antecedentes forman parte de la gran transformación social surgida en el Estado de Querétaro, a raíz del estudio y aprobación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y donde se cristalizaron los grandes ideales de la Revolución Mexicana.

CAPITULO SEGUNDO.

II.- CONCEPTOS BASICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y DE LA ASISTENCIA SOCIAL.

A.- Los seguros sociales:

a.- Concepto de los seguros sociales.

b.- Asegurados.

c. Beneficiarios.

d.- Pensionados.

e.- Derechohabientes.

B.- La seguridad social y la previsión social.

C.- La seguridad social y la prevención social.

D.- Otros conceptos básicos.

a.- Derecho social.

b.- Derecho de la seguridad social.

c.- Derecho procesal social.

d.- Derecho Procesal de la Seguridad social.

E.- La asistencia social (concepto).

A.- CONCEPTO DE LOS SEGUROS SOCIALES.

El Seguro Social, puede definirse según Gustavo Arce

Cano: "Como el instrumento jurídico del Derecho Obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de estos, a entregar al asegurado o beneficiarios, que deben ser elementos económicamente débiles, una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos profesionales o siniestros de carácter social"(1).

Por su parte Alberto Briseño Ruiz, al referirse al Seguro Social, concluye diciendo: "Es conocimiento ordenado, sistematizado, que permite la formulación de principios, el logro de objetivos. Sus normas jurídicas dan lugar a instituciones de derecho; el desarrollo de ésta disciplina le brinda autonomía dentro de la ciencia del Derecho, lo cual permite, asimismo, establecer el Derecho del Seguro Social con claro y limitado ámbito de aplicación." (2).

Según Emil Echuenbaum: "El Seguro Social es parte de la política social, que se dirige a la protección contra las consecuencias económicas, sociales y de salud, de fenómenos más o menos casuales, cuyo costo no puede cubrirse por los ingresos ordinarios, dentro del presupuesto de un trabajador. Fenómenos que con base en los datos de la estadística pueden ser valuados por los mismos riesgos, siempre que esa colectividad sea lo suficientemente numerosa y obligada al aseguramiento por ley." (3).

Para Umberto Borsi y Ferruccio Pergolesi: "Con el nombre de seguro social acostumbraban designar a las providencias y provisiones impuestas en la actualidad por ley, con las cuales, y siguiendo las formas del instituto del seguro privado, mediante el pago de una cuota reducida por cada sujeto asegurado, queda este garantizado contra los acontecimientos que disminuyen o suprimen la capacidad de trabajo, mediante la prestación de un adecuado socorro en el caso de que tales acontecimientos se verifiquen." (4).

Daniel Antokeletz, define al Seguro: "Como aquel que tiene por objeto proteger a los empleados u obreros y sus familias contra la interrupción temporal o cesación definitiva del trabajo, a consecuencia de accidente, enfermedad, maternidad, paro forzoso, invalidez, vejez o muerte." (5).

En la Ley del Seguro Social, se establece en su artículo 4º: "El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de ésta ley; sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos." (6).

Por nuestra parte, dilucidando entre las definiciones anteriores e incursionando en un deslinde terminológico. Podemos señalar: Que en primer lugar, la palabra seguro, proviene del latín securus, de se, separativo, y cura, cuidado, el adjetivo. Ahora bien conforme al diccionario,

implica la idea de libre y exento de riesgo o daño, sinónimo de cierto, indubitable, firme, constante o sólido. Así pues, y tratando de armonizar eclécticamente ésta y las definiciones anteriores podemos concluir que los seguros sociales, pueden ser una institución o instrumento de una rama mayor que es la seguridad social, y mediante el cual se tiende a garantizar en forma solidaria y organizada, los esfuerzos del Estado y los particulares trabajadores, para hacerles frente a los riesgos o contingencias a que están expuestos ellos mismos y las personas que dependen de ellos. Todo ello con el fin de lograr el mayor bienestar individual, social, biológico y cultural, en la medida de lo posible para lograr una vida económicamente humana.

De la anterior deducción tenemos las siguientes características:

- 1.- En primer lugar, es un instrumento o institución de una rama mayor denominada seguridad social.
- 2.- Una primera finalidad es organizar y armonizar los esfuerzos del Estado y trabajadores particulares.
- 3.- Una segunda finalidad es proteger a las clases trabajadoras y a las personas que dependen de ellos (generalmente se habla de dependencia económica, aunque bien pudiera ser cualquier otro tipo de dependencia: moral, afectiva, entre otras), contra riesgos o contingencias inoportunas y hasta -- cierto punto previsibles.

4.- La tercera finalidad, es el logro del mayor bienestar individual, social, biológico y cultural, para tener una vida auténticamente y responsablemente humana, como humano.

Asimismo, de nuestra deducción de Seguro Social se desprenden cuatro conceptos básicos, a saber:

- a) Los asegurados.
- b) Los beneficiarios.
- c) Los pensionados.
- d) Los derechohabientes.

a.- EL ASEGURADO._ Es la persona a cuyo favor se contrata un seguro.

b.- LOS BENEFICIARIOS._ Generalmente son los familiares dependientes del asegurado principal. Por lo general se refiere a los familiares más cercanos como son el conyuge, concubino, hijos y padres. En cuanto a la dependencia económica es señalada como un requisito un tanto obscuro, puesto que nuestras leyes no la definen, ni la limitan, obligando a interpretarla a las propias instituciones y tribunales, con el riesgo de no tomar en cuenta los principios de la institución.

c.- LOS PENSIONADOS._ Son todas aquellas personas que reciben una prestación generada mediante la acumulación de periodos de aportaciones o por derecho derivado del conyuge, concubino o descendiente. Generalmente, ésta prestación es vitalicia, excepto cuando se recupera la salud, en los

casos de enfermedad, o se reingresa a una actividad laboral.

d.- EL DERECHOHABIENTE._ Son todas aquellas personas de la población que se ven protegidas o favorecidas de acuerdo a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y conforme a cada institución.

B.- LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PREVISION SOCIAL.

Existen algunos tratadistas que identifican a la seguridad social con la previsión social, en cuanto instrumento protector dirigido a remediar las consecuencias derivadas de los riesgos sociales a través de la mecánica de los seguros. Esta concepción hoy día está superada.

Otra corriente, que podríamos llamar radical, es aquella que pretende que la seguridad social ha de comprender todo lo concerniente al bienestar social, abarcando las causas que originan inseguridad en la sociedad. Tal concepción es muy extensa y llega a confundirse con la política social, en la cual por otra parte se encuentra inmersa la seguridad social, como uno de los instrumentos de que se vale aquella, sin dejarse de desconocer que juega un papel trascendental en el bienestar social.

Desde luego es oportuno señalar que la seguridad social tiene su trayectoria propia y prácticamente ha sido adoptada en casi todos los países, aunque no con ésta

terminología. De tal suerte, que no hay fundamento para confundirlas o hacerlas parecer como sinónimos de otras expresiones como la previsión social, el seguro social y la política social.

Podemos pensar, que la previsión social es anterior a la seguridad social, siendo precursora de ésta, y es verdad.

La previsión social se constituye, como hemos visto en el primer capítulo de ésta tesis, con los métodos empleados por asociaciones humanas, fundaciones o instituciones públicas o privadas, que se proponen contribuir a la necesidad presente y futura de sus miembros o de los seres que no son autosuficientemente económicos. Como ejemplo de lo anterior tenemos las mutualidades, el seguro privado, los seguros sociales, entre otros.

Por su parte la seguridad social, es el deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor (comprendiendo la liberación de la miseria, la conservación de la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y, el trabajo adecuado y seguro).

La previsión social es un derecho de clase social, o sea, clase trabajadora, o sea, de toda persona que se dedica a una cierta actividad laboral y trata de satisfacer una cierta necesidad futura. La seguridad social es un

derecho de todo ser humano, por el sólo hecho de ser tal, cualquiera que sea su condición social, política y/o económica.

La previsión social únicamente hace mención a determinados riesgos, mismos que conllevan la idea de daño. La seguridad social, pretende evitar la miseria, mediante una solución integral del problema de la necesidad y donde quiera que se presente.

La previsión social es un conjunto de ideas e instituciones que actúan pasivamente. La previsión social, espera pasivamente la realización de los siniestros, y frente a estos no hace otra cosa más que pagar o servir con prontitud. En cambio, en la seguridad social se indica una actitud activa, adelantándose a los siniestros para evitarlos.

Así pues, la previsión social además de ser una etapa anterior a la seguridad social, tiene un campo de acción restringido.

En México, la previsión social comprende escuelas y becas para hijos de los trabajadores; agencias gratuitas de colocación; higiene y seguridad en los centros de trabajo; seguro social; prevención y reparación de los riesgos profesionales. Principalmente, por su parte, la seguridad

social comprende las contingencias bio-socio-económicas.

Deseamos agregar, que la previsión social sólo protege a las personas en determinadas condiciones de edad, profesión, oficio y por un determinado tiempo. En cambio la seguridad social, tiene como postulado otorgar protección desde la etapa de la concepción, e inclusive hasta la muerte, sin distinción alguna, sólo basta ser "humano".

C.- LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA PREVENCIÓN SOCIAL.

Los principios y caracteres del derecho social, se encuentran en la prevención social, pues entre otras cosas, se trata de proteger a un grupo específico elaborando, proponiendo y aplicando todas aquellas medidas de índole general o especial que tiendan a disminuir la delincuencia, así como el mejor tratamiento a las personas privadas de su libertad.

D.- OTROS CONCEPTOS BÁSICOS.

- a.- Derecho social.
- b.- Derecho de la seguridad social.
- c.- Derecho procesal social.
- d.- Derecho procesal de la seguridad social.

a.- EL DERECHO SOCIAL.

El Derecho Social: "es aquel que está integrado por las normas jurídicas especiales de orden público, destinadas a la protección del hombre colectivo, común o general, en la satisfacción de ciertas necesidades laborales, familiares, habitacionales, económicas, educativas, procesales, agrarias y de salud, así como en las demás en que requiere de salvaguardia, por encontrarse sujeto a vínculos sociales frente a individuos, grupos, entidades o clases con posición de poder, para lograr la nivelación o equilibrio de sus desigualdades a fin de que alcance su plena realización y se logre el bien común". (7).

Por su parte, Gustavo Radbruck afirma: "El derecho social es el resultado de una nueva concepción del hombre por el derecho del hombre sujeto a vínculo social". (8). De ésta definición resulta una característica básica: que el derecho social es la tendencia publicista del derecho privado; no se inspira en la idea de igualdad de las personas, antes bien en la idea central de nivelación o equilibrio de las desigualdades.

Fix Zamudio, citando a Roubier agrega y en la cual estamos de acuerdo: Que el derecho social no pertenece al derecho público ni al privado, es una especie intermedia entre ambas clases de normas. El derecho social, se traduce en la protección jurídica de los económicamente débiles, a fin de lograr un equilibrio efectivo entre los diversos

grupos o clases sociales, el sentido del derecho social no es meramente una doctrina, ni sólo una escuela jurídica, es la vida misma. Su trascendencia ha llegado a los textos constitucionales de la mayoría del mundo.

b.- CONCEPTO DEL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El derecho de la seguridad social, "es la humanización del derecho, es el triunfo de lo humano sobre la economía. Es un derecho universal e inalienable, no es una facultad potestativa, es una obligación que debe estar en la constitución." (9).

Gregorio Sanchez León, define el derecho de la seguridad social, "como una parte del derecho social, que constituye un conjunto de normas jurídicas de orden público que tienden a realizar la solidaridad social, el bien colectivo e individual, la capacitación y adiestramiento del hombre y el desarrollo de la cultura, para proteger a la clase trabajadora en sus relaciones de trabajo subordinado, o independiente, cuando el producto de trabajo es la fuente fundamental de su subsistencia, garantizando a los trabajadores, contra las eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su capacidad de trabajo, consignando a cargo de una institución Estatal, la prestación del servicio público de carácter nacional, para el socorro o providencia mediante el pago de prestaciones en dinero o en especie, a que dan derecho

los seguros sociales establecidos y adecuados a cada contingencia, en favor de los trabajadores, sus familiares o beneficiarios, decretándose el pago de una contribución a cargo del propio Estado, de los patrones y de los trabajadores asegurados, para la efectiva prestación del servicio." (10).

Por considerar el último concepto adecuado y de una claridad indubitable, no haremos mayor comentario al respecto.

c.- CONCEPTO DE DERECHO PROCESAL SOCIAL.

El derecho procesal social: "son normas procesales, formadas por métodos y caminos destinadas a la actuación de los preceptos sustantivos que tutelan los intereses de los grupos o clases sociales." (11).

Fix Zamudio, afirma: "fué indispensable establecer normas instrumentales inspiradas en la justicia social, desprovistas de rigorismos, de fórmulas y de la lentitud de los procedimientos ordinarios, rompiendo con el principio de igualdad formal de las partes con el fin de lograr la igualdad real de las mismas; es decir, que paralelamente al Derecho Social Material, fué apareciendo un derecho procesal animado de los mismos principios proteccionistas que el derecho substancial que constituye su objeto, por

que podemos denominarlo --Derecho Procesal Social--".
(12).

d.- CONCEPTO DE DERECHO PROCESAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

El derecho procesal de la seguridad social: "Son la normas que regulan la realización de las disposiciones de seguridad social, protegiendo a los desamparados y a los que sufren un riesgo profesional, de las contingencias de su situación económica." (13).

Frecuentemente se le comprende dentro del campo del derecho procesal social o dentro del campo administrativo.

E.- LA ASISTENCIA SOCIAL (CONCEPTO).

La asistencia social o pública: "está determinada por aquellos casos que no pueden ser incluidos en la regulación del seguro. Los incapaces congénitos para toda clase de trabajos, los ciegos, los sordomudos, los huérfanos, los niños abandonados, los irreparablemente disminuidos en su capacidad psíquica o fisiológica por herencia o por enfermedades incurables, y en general, todos los que son incapaces para bastarse así mismos y carecen de la ayuda familiar, juntamente con aquellos que, aun siendo válidos y capaces para el trabajo, lo repudian, como los vagabundos y mendigos profesionales, son los sujetos insubrogables de la Asisten--

Otra definición menos casuística de Asistencia Social:-
"Es el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, de desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva." (15).

* Citas Bibliográficas del Capítulo:

- 1) Gustavo Arce Cano. "Los Seguros Sociales en México". p. 55.
- 2) Alberto Briseño Ruiz. "Derecho Mexicano de los Seguros Sociales". p. 19.
- 3), 4) y 5) Autores citados por Alberto Briseño Ruiz. Op. Cit. p. 17.
- 6) "Ley del Seguro Social". Art. 4°.
- 7) Gregorio Sanchez León. "Derecho Mexicano de la Seguridad Social". p. 3.
- 8) Gustavo Radbruck. "Introducción a la Filosofía del Derecho". Op. Cit. Gregorio Sanchez León. Op. Cit. p. 3.
- 9) Ignacio Burgoa Orihuela. "El Juicio de Amparo". p. 24.
- 10), 11), 12) y 13) Autores Cit. Gregorio Sanchez León. Op. Cit. p. 5 y siguientes.
- 14) Jose Mingarro y San Martín. "La Seguridad Social en el

Plan Beveridge". p. 28.

15) "Ley General de la Salud". Art. 167.

III.- DERECHO COMPARADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

A.- La seguridad social en los Estados Unidos de América.

a.- Principales programas de seguridad social.

b.- Análisis en particular de cada modalidad.

B.- La seguridad social en Europa:

a.- El seguro social en Alemania.

b.- El Seguro Social en Inglaterra.

c.- Algunas comparaciones con otros países.

A.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

El 6 de Enero de 1941, el presidente Franklin D. Roosevelt, ofreció al congreso de los Estados Unidos de América, un mensaje, advirtiéndole que jamás se había visto tan seriamente amenazada la seguridad del país. Proclamó que la economía social de su país reclamaba una mejoría inmediata que permitiera amparar a un mayor número de ciudadanos por medio de pensiones de vejez y seguros contra la desocupación; ampliar oportunidades para obtener asistencia médica adecuada e idear un sistema más apropiado mediante el cual las personas pudieran disfrutar de una ocupación- adecuadamente remunerada.

Con lo anterior, estaba proclamando las cuatro libertades esenciales en el hombre: libertad de pensamiento y expresión, libertad religiosa; libertad para subsistir; y libertad para vivir sin temor.

Debido a ello, la Suprema Corte de los Estados Unidos, apoyó la Constitucionalidad de LA LEY FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE 1937 --equivalente a la nuestra: la Ley del I.M.S.S., de la que trataremos en capítulo posterior--, acogiendo la en el Artículo 1, Sección 8, de la Constitución de los Estados Unidos de América; el que a la letra, establece: "El congreso tendrá facultad para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos." (16).

Con ésta base constitucional, surgen diferentes tipos de programas de seguridad social en los Estados Unidos: Unos Federales, otros Estatales y unos más mixtos.

Los regímenes de Seguridad Social que contribuyeron al actual sistema Estadounidense son, a saber:

- 1.- Ley de Seguridad Social de 1935.
- 2.- Ley de Retiro de los Ferrocarrileros.
- 3.- Ley del Seguro de Desempleo de los Ferrocarrileros de

1946.

- 4.- Ley del Seguro de Desempleo de 1935.
- 5.- Ley de Accidentes del Trabajo y enfermedades profesionales según Estados (disposiciones dictadas progresivamente desde 1911 a 1949)
- 6.- Ley de Compensación para empleados Federales 1908-1916.
- 7.- Ley de Compensación para estibadores y trabajadores de muelles o de obras portuarias 1927.
- 8.- Código del Ingreso Nacional.

a.- PRINCIPALES PROGRAMAS DE SEGURIDAD SOCIAL.

Los principales programas de seguridad social, tienen su origen en la Ley de la Seguridad Social de 1935, estos son:

a) Programas Federales:

- 1.- Vejez, Sobrevivientes, Incapacidad y Seguro de Salud (OASDHI).

b) Programas Mixtos: (Federales-Estatales)

- 1.- El Desempleo.
- 2.- Asistencia para ancianos necesitados, niños dependientes y para incapacitados permanentes.

Aparte de los previstos en la Ley de Seguridad Social tienen programas de compensación para los trabajadores en todos los Estados, y un programa de compensación para

empleados federales y otro para los ferrocarrileros.

b.- ANALISIS EN PARTICULAR DE CADA MODALIDAD.

Cada modalidad de prestación en el régimen del seguro Estadounidense, reviste características importantes que merecen nuestra atención.

a) PROGRAMA DE VEJEZ, SOBREVIVIENTES Y SEGURO DE SALUD (OASDHI).

Este es el programa básico nacional de seguridad social, en el se prevee la reposición parcial de las ganancias por trabajo que dejan de obtenerse por el trabajador y su familia, cuando este se jubila por edad avanzada, por incapacidad total o muerte. En este programa o modalidad se incluyen pagos parciales para hospitalización, medicinas y cuidados para la salud de los ancianos.

La cobertura por lo general en este programa es obligatoria. La cantidad de prestaciones en dinero para un trabajador y su familia, están en relación con la cantidad promedio de su salario cubierto --si se trata de trabajador dependiente-- o de su ingreso -- si se trata de trabajador independiente.--

En cuanto a las prestaciones que se pagan no se toman en cuenta ni la necesidad, ni las propiedades, ni otros

ingresos que puede continuar percibiendo el individuo. Sin embargo, un beneficiario menor de 72 años, que tenga un ingreso substancial de ganancias se le debe de retener total o parcialmente ésta prestación --aunque pensamos que en la práctica pocas veces se realiza, debido a la dificultad que generaría establecer las ganancias percibidas por otras fuentes de ingresos, y en todo caso, pocos beneficiarios pensionados bajo este programa trabajarían más allá de lo que consideran una realización en su vida, a no ser que se trate de hombres con un espíritu de superación muy loable.--

Se establecieron dos programas relacionados con el seguro de salud para las personas de 65 años o más consisten en:

- 1.- Un plan que provee el pago parcial de gastos de hospitalización y cuidados relativos.
- 2.- Un plan complementario voluntario que provee el pago parcial de costos de los servicios médicos y anexos, y de salud para proteger otros riesgos determinados y que no estuvieran cubiertos por el plan básico.

Los trabajadores tutelados o amparados bajo este programa lo son casi todos los trabajadores: jornaleros, empleados asalariados, trabajadores independientes en el

comercio, industria, agricultura y profesionales; ciudadanos o no ciudadanos.

Para grupos específicos como: rurales, pescadores, marinos, domésticos, independientes y miembros del ejército, están cubiertos por este sistema general.

Los ferrocarrileros con 10 años o más de servicios, tienen su sistema especial de jubilación para riesgos de vejez, muerte e invalidez. Los ferrocarrileros con menos de 10 años de servicios se cubren por el OASDHI, o sea este programa general.

También los empleados públicos de los Estados o Gobiernos locales están cubiertos por el sistema general por acuerdo voluntario entre los Estados y la Secretaría de Sanidad, Educación y Bienestar.

Todos aquellos que no están cubiertos por éste sistema-general, están protegidos bajo sistemas de jubilación establecidos por sus empleadores.

Los empleados públicos civiles federales, están protegidos por un sistema especial de jubilación que cubre: Jubilación por edad avanzada, muerte e invalidez.

El personal del ejército está protegido por ambos

sistemas: el general y el especial que los protege contra los riesgos de edad avanzada, invalidéz y muerte.

En tratandose de beneficiarios: Será beneficiaria la esposa en caso de jubilación o incapacitación, si tiene 62 años o más, o cualquier edad si tiene a su cuidado un hijo menor de 18 años o incapacitado que tenga derecho a las prestaciones del seguro infantil. Será beneficiario el esposo si tiene 62 años o más o si es dependiente del individuo asegurado. Serán beneficiarios los hijos solteros que sean menores de 18 años, o menores de 22 si están estudiando, o de cualquier edad si están incapacitados desde antes de esa edad.

Serán beneficiarios en caso de muerte, los hijos solteros, la viuda de 60 años o más, el viudo de 62 años o más, todos si reúnen los requisitos señalados en el párrafo que antecede. También pueden ser beneficiarios los padres -- del asegurado, si tienen 62 años o más si eran dependientes del individuo asegurado.

Los dependientes o sobrevivientes de un individuo asegurado pueden recibir prestaciones del seguro hospitalario o relativos.

Los requisitos para calificar dentro de este programa son los siguientes: Las prestaciones de vejez son pagaderas--

a los individuos "completamente asegurados" y a sus dependientes. Se dice que "están completamente asegurados" los individuos que han cubierto un empleo durante 21 años.

En cuanto a las prestaciones por incapacidad, se requiere haber trabajado para el programa durante 5 años en el periodo de 10 años anterior a su incapacidad y que esté además completamente asegurado. La incapacidad debe ser total, determinada médicamente y que dure por lo menos 12 años.

Existen requerimientos más liberales para individuos incapacitados por ceguera.

Las prestaciones a los beneficiarios son pagaderas si el trabajador asegurado estaba completamente asegurado, si estaba asegurado antes de su muerte y si tenía por lo menos un año y medio de trabajo cubierto dentro de los 3 años inmediatamente precedentes a su muerte.

Las personas de 72 años o más que no llenen completamente los requisitos para ser calificados como "completamente asegurados", pueden calificar para prestaciones especiales.

Cabe hacer destacar que el Financiamiento del programa es a través de un porcentaje de impuestos anuales, para las prestaciones en dinero de las personas aseguradas. Las

prestaciones para personas no aseguradas serán pagadas de las rentas federales generales. Y por último, el plan de seguro médico es financiado por los trabajadores y por el gobierno federal en partes iguales.

b) EL SEGURO DE DESEMPLEO.

Las prestaciones de desempleo son aquellas que están a disposición de los trabajadores --podemos notar que no hablamos de asegurados, sino de trabajadores-- SIN EMPLEO: no es menester de una "prueba de medios", sólo se necesita demostrar que perteneció a la mano de obra por medio de una cantidad específica de trabajo o por ganancias en un empleo cubierto, esto último es según se exprese la cantidad de empleo: en semanas o dolares devengados, respectivamente.

Para tener derecho a ésta modalidad de prestación el trabajador requiere: estar listo, es decir dispuesto, capaz y con deseos de trabajar --se trata de un aspecto psicológico--; debe ser desempleado --no descalificado, que daría margen a otra modalidad de prestación--, y por último debe registrarse en una oficina de desempleo --nosotros le llamamos bolsa de trabajo, es el aspecto material--.

La cobertura está limitada a los empleados protegidos bajo la Ley Federal de Impuestos de Desempleo, se refiere principalmente a trabajadores industriales y comerciantes

en empresas privadas que ocupan cuatro o más empleos durante veinte días en un año. En algunos Estados se extiende la cobertura a otros empleos no comprendidos en la Ley Federal de Desempleo.

De tal suerte, están protegidos en este rubro: los trabajadores asalariados o jornaleros; los empleados civiles federales, que antes fueron miembros del servicio militar; Los empleados públicos estatales y locales, en algunos Estados por ser opcional en los mismos; los marinos; los pescadores, en parte; trabajadores agrícolas, en un Estado y Puerto Rico; los trabajadores domésticos, en dos Estados ; los trabajadores independientes, en un Estado; y los ferrocarrileros, bajo un programa federal especial.

Para recibir las prestaciones en éste programa se requiere un periodo básico de empleo, de aproximadamente un año. La cantidad de prestación semanal varía entre un límite y un máximo, según los salarios devengados y el tiempo que fue empleado. Por lo general, antes de pagar la prestación, se requiere de una semana de desempleo total. Asimismo, muchas leyes preveen una duración máxima de 26 semanas, también según el periodo trabajado o ganancias obtidas. Además, se preve una extensión cuando el desempleo en el Estado es crítico.

El financiamiento en esta modalidad corre a cargo de

los empleadores o patrones en un 3.1% sobre los dolares anuales de paga de un trabajador en empleos cubiertos. Por excepci3n, en tres Estados, tambien contribuye el trabajador . El primer supuesto, es el que manejaron nuestros legisladores al instituir el "S.A.R" (Seguro de Ahorro para el Retiro).

c) COMPENSACION PARA LOS TRABAJADORES.

Estos programas o modalidades est3n destinadas a proveer prestaciones en dinero y atenci3n m3dica, cuando el trabajador sufre un accidente o enfermedad profesional. As3 como pagos en dinero a sus beneficiarios, si ha muerto en el trabajo --pensamos deber3a redactarse as3: "...en el trabajo o con motivo del trabajo"---

El programa es clasificado como obligatorio o de elecci3n --nosotros le llamamos a 3ste 3ltimo: "voluntario"-- y son similares a las clasificaciones en nuestra Ley del I.M.S.S. --.

B3asicamente, este programa protege a los trabajadores agr3colas, los dom3sticos --en pocos Estados--; los empleados p3blicos estatales y locales; y los empleados p3blicos del gobierno federal --por un programa federal especial--.

En algunos Estados no se pagan prestaciones por incapa

cidad parcial resultante de una enfermedad profesional. En otros, se pagan prestaciones médicas inferiores en comparación de aquellos que se otorgan por accidentes industriales.

Existen tres clases de incapacidad: total temporal; permanente parcial y; total y permanente. No obstante de existir legalmente un porcentaje del salario para dar como prestación a cada trabajador y que fluctua entre los 60 y 66.6 % , los Estados pagan una cantidad semanal en dólares inferior a dicho porcentaje.

Las prestaciones por muerte alcanzan el 66.6 % del salario del trabajador. Se agregan los gastos de funeral, el cual lo nombran "subsidio por entierro", cuya cantidad está determinada específicamente.

Se proporciona ayuda médica a los trabajadores incapacitados, generalmente por el costo total del tratamiento o atención.

La mayoría de los Estados establece un periodo de 7 días de espera para recibir las prestaciones. Lo anterior no se aplica en las prestaciones médicas, pues se otorgan ipso facto.

Las ayudas médicas son proporcionadas sin límite de

tiempo. Las prestaciones por incapacidad temporal varían de cuatro años hasta su duración. Por incapacidad permanente parcial, varían según el grado de incapacidad. Por incapacidad total y permanente se extiende a la duración de la incapacidad; en algunos Estados de 8 a 10 años. Las prestaciones por muerte son pagadas a la viuda durante toda su vida o hasta que se vuelva a casar, a los hijos hasta los 16 o 18 o más si están incapacitados.

Se aconseja al empleador o patrón, adoptar medidas de seguridad, ya que sus costos al financiar estos programas se incrementan de acuerdo al porcentaje de accidentes ocurridos en su negocio. No existen programas específicos de prevención de los riesgos o enfermedades profesionales, sólo ésta recomendación.

Se contienen disposiciones para rehabilitación como son el readiestramiento, educación, colocación y consejos a los trabajadores para encontrar un trabajo adecuado. Agregando, incluso, un mantenimiento especial para facilitar la rehabilitación.

El programa es financiado casi exclusivamente por el patrón. En los casos de enfermedad profesional el empleado contribuye al costo de las prestaciones por incapacidad temporal.

d) SEGURO DE INCAPACIDAD TEMPORAL, O PROGRAMAS DE PAGO POR ENFERMEDAD.

En éste tipo de programa se preve para los trabajadores una compensación parcial por la pérdida de sus salarios, causada por incapacidad temporal no profesional. La cobertura es obligatoria para todos los trabajadores sujetos a la ley, por lo que los trabajadores amparados, principalmente son los del comercio y los de la industria.

Las disposiciones para periodos de duración de las prestaciones, tiempo de espera y requerimientos de edad, son similares a las normas del seguro de desempleo, que ya analizamos. No existen prestaciones en especie y el periodo es limitado según el tipo de enfermedad o embarazo.

*Como reflexión final del tema, podemos mencionar que los programas que comprende este análisis, son principalmente los seguros sociales para la protección de la pérdida del ingreso debido a edad avanzada, incapacidad, accidentes-profesionales, desempleo, muerte y costo elevado del cuidado de la salud en la vejez. Generalmente, las prestaciones son pagadas sobre la base de contribuciones en el pasado y son pagadas sin una "prueba de necesidad" del beneficiario, prueba que retarda el otorgamiento de los beneficios.

En los Estados Unidos, no son muy frecuentes los

servicios sociales. Pero se destaca su existencia en programas de asistencia pública federales, estatales y para la rehabilitación de personas dependientes y familiares, según su Ley de Seguridad Social.

B.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA.

a.- EL SEGURO SOCIAL EN ALEMANIA.

El Canciller de Prusia, Otto Von Bismark, promulgó las primeras leyes que crean y regulan un auténtico Seguro Social.

Cuando el movimiento socialista fué adquiriendo una gran fuerza en la vida Europea, y sus estructuras liberalistas se tambaleaban, debido a que no era posible satisfacer las necesidades mínimas de la creciente población obrera. Aparece el poder público condenándolo energicamente. La iglesia Católica lanzó su encíclica Rerum Novarum. Fué necesario recordar que el ser humano tiene necesidades materiales por satisfacer, que busca la tranquilidad y el bienestar.

Bismarck, mediante una legislación de emergencia, concibe un plan para ahogar el poderoso movimiento socialista: La Ley Contra las Tendencias de la Social-Democracia. Asistido y aconsejado por los economistas Adolfo Wagner y

Schafle, comprende la trascendencia de los seguros sociales--notamos que no se habla de seguridad social--, como instrumento político para atraer a las clases económicamente débiles, unir las en torno al Estado y robustecer la autoridad de éste, para contrarrestar, mediante la implantación de los seguros sociales, la acción de los riesgos a que con mayor frecuencia estaban expuestos los obreros y sus familias.

Así pues, justificando la creación del Seguro Social de 1881, Bismarck sostuvo: "El Estado que puede unir más dinero fácilmente deber ser el que tome el asunto en sus manos. No como limosna, sino como derecho a recibir ayuda, cuando las fuerzas se agoten, y a pesar de la mejor voluntad, no se pueda trabajar más... Este asunto acabará por imponerse, tiene porvenir...; todo aquel que vuelva a patrocinar estas ideas, tomará el timón de la nave (la del Estado). El que tiene pensión para su vejez está mucho más contento y es mucho más fácil de tratar. Aunque se precisase mucho dinero para conseguir el contento de los desheredados, no será nunca demasiado caro: sería, por el contrario una buena colocación de dinero, pues con ello evitaríamos una revolución que consumiría cantidades superiores." (17)

Los frutos no tardaron en recogerse: Aparece la Ley del Seguro Obligatorio de Enfermedades, el 13 de Junio de 1883, que fué la primera Ley del Seguro Social; el 6 de

Julio de 1884, fué la segunda, sobre el seguro de accidentes de trabajo de los obreros y empleados de las empresas industriales; otra más el 22 de Junio de 1889 sobre el seguro obligatorio de invalidez y de vejez.

Sobre la base de estos antecedentes se origina el Sistema del Seguro Social. Observándose tres características principales:

- 1.- La participación del trabajador en el costo del seguro, - excepto en el de accidentes de trabajo, sostenido íntegramente por el patrón. Aquí notamos la aplicación de la teoría romana de la culpa extracontractual, aquilina, y la teoría de la responsabilidad objetiva del riesgo creado.
- 2.- La participación del Estado, en representación de la sociedad interesada en el sostenimiento de los seguros de invalidez, vejez, enfermedades y maternidad.
- 3.- La administración autárquica del sistema de seguros, con intervención de los destinatarios del servicio, patronos y trabajadores.

En el año de 1905, el seguro de accidentes se extiende a tres aspectos: accidentes, enfermedad e invalidez. En 1911, se complementa con la promulgación del Código Federal-

de Seguros Sociales y la Ley de Seguros de Empleados particulares, e incluye el seguro de salud y en 1926 el seguro de desempleo.

El dispositivo Constitucional, que marcó el ingreso del seguro social a Alemania, es el artículo 161, Título V de la Constitución de Weimar de 1918, en el que se leía: "El Reich creará un amplísimo sistema de seguros para poder, con el concurso de los interesados, atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias de la vejez, de la enfermedad y de las vicisitudes de la vida."

De lo anterior se derivan los principios aplicables a los seguros sociales: la competencia federal, seguros contra todos los riesgos de vida en el trabajo, predominio de las prestaciones preventivas, y de la intervención de los asegurados en la administración de los seguros.

Los seguros sociales Alemanes están integrados por:

- 1.- El seguro obligatorio de accidentes y enfermedades profesionales.
- 2.- Enfermedad y Maternidad.
- 3.- Seguro Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte: de obreros y mineros, y

4.- Seguro contra el paro involuntario.

Ya en forma categórica se establece en la Constitución de Alemania de 1919, en su artículo 163: "Todo alemán tiene sin perjuicio de su libertad personal, el deber moral de utilizar sus fuerzas intelectuales y físicas conforme al interés de la colectividad. En caso de que una operación conveniente no pueda serle procurada, se le deben asegurar los medios de existencia necesarios."

b.- EL SEGURO SOCIAL EN INGLATERRA.

Uno de los principales orígenes del Seguro Social en el Mundo, surgió debido a las ideas de David Lloyd George y de Winston Spencer Churchill, quienes iniciaron el camino. Lloyd George señaló en 1906: "No quiero decir que la riqueza de este país, hubiera de distribuirse por igual entre todos sus habitantes; lo que afirmo es que la ley, al proteger a algunos hombres en el disfrute de sus inmensas propiedades, debe procurar que quienes producen la riqueza, sean protegidos con su familia en lo precario de su situación. Actualmente no pueden adquirir los artículos de primera necesidad para la vida, a causa de circunstancias ajenas a su alcance. Pero esto tampoco significa que las personas con menos recursos, hubieran de acogerse a la mentable y humillante condición de pobres, oficialmente considerados. Simplemente que la riqueza esparcida por

este país debería, como condición previa para el disfrute de sus poseedores, contribuir a la subsistencia honorable de quienes estén en imposibilidad para mantenerse por sí mismos." (18).

Luego se expidieron normas legales de previsión y seguridad social destinadas a proteger el derecho al trabajo y la tutela de los trabajadores: En 1907, la Ley sobre Educación, Inspección médica, cuidado de la Salud y Condición física de los menores, en escuelas públicas elementales . En 1908, Ley de Pensiones para Vejez y Ley reguladora del trabajo en las minas de carbón, con una jornada de ocho horas. En 1909, Ley de Bolsas de Trabajo, con un sistema contra el paro forzoso; Ley de Proyectos Ciudades, para proporcionar casas baratas a los obreros y Ley de Juntas de Trabajadores. En 1911, la primera legislación de seguros sociales cubre las enfermedades de Invalidez, inspirado por el modelo Alemán. Algunos autores dicen que Alemania se inspiró en Inglaterra.

Las leyes de vejez de 1908, condicionaban sus prestaciones a los ingresos y propiedades del solicitante, llegando a confundirse con la beneficencia pública. El sistema contra el paro se manejaba mediante un sistema nacional de Bolsas de Trabajo. En 1925, se extendió el principio del seguro a los riesgos de vejez y muerte. En este mismo año, las leyes de pensiones para viudas, huérfanos y ancianos

disponían el pago de éstas pensiones a las viudas de los asegurados y establecían subpensiones a los hijos menores y huérfanos. Los asegurados y sus esposas adquirirían el derecho a la pensión al cumplir 65 años.

El 10 de Junio de 1941, el Sir William Beveridge, y tras aceptar la invitación para hacer un exhaustivo estudio acerca de los sistemas existentes de seguro social y servicios afines, concluyó haciendo tres recomendaciones:

1.- Cualquier sugestión para futuro debe aprovechar, a la vez, plenamente la experiencia adquirida en el pasado, y no restringirse por consideraciones de intereses seccionales creados al obtener tal experiencia.

2.- La organización social debe ser tratada sólo como una parte de la amplia política de progreso social. El seguro social plenamente desarrollado puede proporcionar seguridad de ingresos; es un ataque contra la indigencia, la enfermedad, la suciedad y la desocupación, que obstruyen el camino de la reconstrucción.

3.- La seguridad social debe lograrse por la cooperación entre el Estado y el Individuo. El Estado debe ofrecer seguridad, mediante servicio y contribución; no debe ahogar el incentivo, la oportunidad ni la responsabilidad. Al establecer un mínimo nacional debe dejar campo abierto y

fomentar la acción voluntaria de cada individuo encaminada a lograr para sí y su familia algo más que el mínimo.

Ahora bien, las principales disposiciones de su Plan son las siguientes:

1.- El plan comprende a todos los ciudadanos sin considerar límite superior de ingresos; sin embargo, toma en cuenta sus distintas maneras de vida; es un plan que abraza a toda clase de personas y de necesidades; su aplicación es clasificada.

2.- La población se divide en éstas principales clases de personas:

a) Los empleados, personas cuya ocupación normal es el empleo bajo contrato de servicio.

b) Otras personas que tienen ocupaciones remunerativas: patronos, comerciantes y trabajadores independientes de todas clases.

c) Amas de casa: mujeres casadas en edad de trabajar.

d) Otras personas en edad de trabajar sin ocupación remunerada.

e) Las personas que no han llegado a la edad de trabajar.

f) Las personas retiradas por haber rebasado esa edad.

La sexta de éstas clases de personas recibirá pensio--

nes de retiro. La quinta clase estará cubierta por asignaciones para niños, pagadera por el Tesoro Nacional y considerando todos los niños de la familia. Todas las clases estarán consideradas para un amplio tratamiento médico, rehabilitación y gastos funerarios.

Las personas de las clases a), b) y d) Pagarán periódicamente una cotización única. Para los de la clase a), el patrón contribuirá, estas personas recibirán beneficios por desempleo e invalidez, pensión de retiro, tratamiento médico y gastos de sepelio. Las de la clase b), recibirán lo anterior, excepto el beneficio por desempleo y el de invalidez durante las primeras 13 semanas. Las de la clase d), recibirán las anteriores, excepto los beneficios por desempleo e invalidez. Como substituto del beneficio de desempleo para las clases b), c), d), e) y f), se dispondrá de un beneficio de aprendizaje, a fin de ayudarlas a contratar nuevos medios de vida en caso de faltar los que tengan en la actualidad. Para las amas de casa, habrá beneficios de viudez y separación, subsidio para la maternidad y aptitud para recibir pensiones de retiro, ello en virtud de las cotizaciones de sus maridos. Además del subsidio para maternidad, las amas de casa que trabajen por paga, recibirán beneficio de maternidad de 13 semanas antes y después del parto, para dejar su trabajo.

El beneficio por desempleo, el de invalidez, la pen--

sión de retiro, y el de aprendizaje, serán proporcionados al mismo nivel sin tener en cuenta las ganancias previas, proveyendo un ingreso necesario para la subsistencia en todos los casos normales. La invalidez debida a accidente o enfermedad profesionales, será tratada como cualquier otra invalidez durante las primeras 13 semanas; si continúa, será reemplazada por una pensión industrial que esté de acuerdo con las ganancias del individuo, sujetas a un máximo y un mínimo.

El beneficio por desempleo continuará sin obligación de comprobar la necesidad, tanto tiempo cuanto dure el desempleo. Sin embargo, estará sujeto a la condición de concurrir a un centro de trabajo o de aprendizaje.

Las pensiones distintas de las industriales se pagarán sólo al ocurrir el retiro del trabajo. Podrán ser reclamadas en cualquier tiempo después de la edad mínima de retiro, o sea, después de los 65 años para los hombres y de los 60 para las mujeres. Las pensiones contributivas, de derecho, serán aumentadas hasta el tipo básico completo, gradualmente en un periodo de transición de 20 años, durante el cual se pagarán pensiones adecuadas, de acuerdo con las necesidades, a todas las personas que lo requieran.

No se concederán en lo sucesivo pensiones permanen-

tes a las viudas en edad de trabajar, sin niños dependientes de ellas. Habrá para todas las viudas un beneficio temporal a un tipo mayor que el del beneficio por desempleo o por invalidez, seguido del aprendizaje necesario. Habrá un beneficio de tutela para las viudas que tengan a su cuidado niños quede ellas dependan, además del subsidio por niños, adecuado para la subsistencia cuando no haya otros recursos.

Se contará con la asistencia nacional, para los casos de necesidad no cubiertos por el seguro social, mediante la obligación uniforme de comprobar la necesidad.

Se facilitará a todos los ciudadanos un tratamiento médico que cumpla con todos los requisitos, por medio de un servicio sanitario nacional organizado bajo la dirección de los departamentos de sanidad. Un tratamiento post-médico de rehabilitación se dará a todos los que estén en aptitud de aprovecharlo.

Se creará un Ministerio de Seguridad Social, responsable del Seguro Social, de la Asistencia Nacional y del fomento y supervisión del seguro voluntario, y este Ministerio tomará a su cargo, en toda la extensión que sea necesaria para estos propósitos el trabajo actual en esos ramos de otros Departamentos de Gobierno y Autoridades Locales.

c.- ALGUNAS COMPARACIONES CON OTROS PAISES.

La seguridad social, como hemos visto, interesa por igual a todos los países, en los últimos años se ha intentado resolver todas las contingencias y riesgos de la vida, problemas que a través del tiempo y el espacio nos son comunes.

Considerando diez países (Australia, Bélgica, Canada, Dinamarca, Alemania, Nueva Zelanda, Rumania, Sud Africa, Suecia y E.U.A.) y tomando en cuenta sólomente si cubren o no determinados riesgos, concluimos:

- 1.- En todos existen disposiciones para atender a la atender a la incapacidad profesional, algunos con distinto -- nombre, pero en esencia los mismos.
- 2.- En Alemania, Nueva Zelanda, Rumania y Dinamarca, han adoptado disposiciones para atender la incapacidad no profesional, existe entre ellos el seguro obligatorio contra enfermedades.
- 3.- En Canada, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Estados Unidos y Australia, existe el seguro obligatorio contra el desempleo. En Dinamarca se maneja como seguro voluntario contra el desempleo.

4.- En los diez países existen pensiones para la vejez.

Y como podemos apreciar, nuestro régimen del seguro social puede competir con cualquiera de ellos en prestaciones y servicios, incluso celósamente de nuestro sistema podemos decir que es mejor.

* Citas Bibliográficas del Capítulo:

16) Hamilton, Madisón y Jay. "El Federalista". p. 390.

17) y 18) Autores Cit. Alberto Briseño Ruiz. Op. Cit. p. 68 y 70.

CAPITULO CUARTO.

IV.- BASES LEGALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y ASISTENCIA SOCIAL EN MEXICO.

A.- Ordenamientos Constitucionales:

- a.- Para el Seguro Social.
- b.- Para la Asistencia Social.

B.- Leyes Reglamentarias:

- a.- De Seguros Sociales.
- b.- De Asistencia Social.

A._ ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES

La Carta Magna, como mandato jurídico supremo de -- nuestro País, es la razón y esencia de la Revolución Social, es la expresión de la justicia y de la libertad. Es la consagración legítima de los Derechos del Hombre.

a.- PARA EL SEGURO SOCIAL:

En nuestra Constitución de 1917, se define el destino nacional, se finca la forma de gobierno y se consolidan los derechos de los mexicanos. En ella, se establece el marco jurídico del Seguro Social, en su artículo 123. En 1929 y 1974, sufre ligeras reformas, para finalmente quedar

como a continuación trascribimos:

Art. 123.- "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, conforme con la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A.- Entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo:

I.- ...

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

...

NO HAG PAG

72

?

B.- Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I.- ...

XI.- La Seguridad Social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos. Además; disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a Asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, mediante las aportaciones que haga establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulandose en su ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

..."

b.- PARA LA ASISTENCIA SOCIAL.

Podemos decir que la establecen de un modo superfi-- en el artículo 4º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que trascribimos a continuación:

Art. 4º.- "...

"Toda persona tiene el derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de Salud y establecerá la concu-- rrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

...."

Asimismo, el artículo 73, fracción XVI, de nuestra Constitución Federal, establece:

Art. 73.- "El Congreso tiene facultad:

....

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización,

colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

1ª.- El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2ª.- En caso de epidemias de carácter grave o peligroso de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República

3ª.- La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.

4ª.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor de la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

...."

*Con estos dispositivos Constitucionales el derecho del trabajador y del hombre, se trasforman en la posibilidad legislativa de proteger al ser humano. Tal expedición no se limita meramente a un ordenamiento con seguros para los trabajadores, su ámbito es más amplio, aunque de forma incipiente, como analizaremos y justificaremos en el capítulo séptimo, al cual no remitimos. En un principio, los seguros sociales fueron destinados exclusivamente a los trabajadores. Ahora, la Seguridad Social, tiene que desbordar los límites del derecho del trabajo. Los ordenamientos deben marchar paralelos y complementarse. El Derecho del Trabajo debe convertirse en el escudo y fortaleza del Obrero; la Seguridad Social en un derecho universal e inalienable, no debe ser sólo una facultad potestativa, debe ser la hada bienhechora, que se preocupe por el bienestar de los hombres y de las familias y por conservar los niveles de vida en la vejez y en la adversidad.

B.- LEYES REGLAMENTARIAS.

a.- DE SEGUROS SOCIALES.

- 1.- La Ley del Seguro Social, la más actual es la que entró en vigor el 1° de Abril de 1973.
- 2.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3.- La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.

b.- DE ASISTENCIA SOCIAL.

1.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

2.- Ley General de Salud.

3.- Ley del Instituto Nacional de Protección a la Infancia ahora Ley del Desarrollo Integral de la Familia.

4.- Ley de la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y grupos Marginados.

CAPITULO QUINTO.

V.- INSTITUTOS DE SEGURIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL (OBLIGACIONES Y FACULTADES).

A.- EL I.M.S.S.

a.- Concepto.

b.- Prestaciones y servicios según régimen.

B.- EL I.S.S.S.T.E.

a.- Concepto.

b.- Prestaciones y servicios.

C.- EL I.S.S.F.A.

a.- Concepto.

b.- Prestaciones y servicios.

D.- Otros organismos.

a.- INFONAVIT.

b.- EL D.I.F.

C.- COPLAMAR.

D.- LA S.S.A.

E.- EL PRONASOL.

A.- EL I.M.S.S.

a.- CONCEPTO.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia y patrimonio propio con sede en la ciudad de México. El fundador de éste gran Instituto, para nuestro orgullo fué un Guanajuatense, el Abogado Leones Don Ignacio García Telles, quien a su vez fué su primer director entre los años de 1944 a 1946. El Delegado Estatal (Guanajuato) lo es el C. Manuel Castillo Magallón.

b.- PRESTACIONES Y SERVICIOS SEGUN REGIMEN.

En la Ley del Seguro Social se distinguen cuatro tipos de seguros: El Obligatorio y el Voluntario (art. 12 y 13) y, el Facultativo y el Adicional (art. 224 y 226).

El régimen del Seguro Obligatorio comprende: (art.11)

- a) Riesgos de trabajo.
- b) Enfermedades y maternidad.
- c) Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.
- d) Guarderías para hijos de aseguradas.
- e) Seguro de Ahorro para el Retiro. (en vigor desde el 1º de Mayo de 1992).

La obligatoriedad se refleja tanto en la inscripción como en el pago de cuotas (art. 19), la omisión por parte de los patrones, para registrarse e inscribir a sus trabajadores en el I.M.S.S., los hace objeto de sanciones y responsabilidades. (art. 21).

El régimen Voluntario se refiere a los trabajadores no asalariados, campesinos, patrones, personas físicas y trabajadores domésticos, cuya incorporación se deja como facultad discrecional del Instituto, por lo que hace a plazos condiciones y modalidades. Correspondiendo a los sujetos de aseguramiento decidir a su conveniencia, su inscripción. (art. 13)

En el Seguro Facultativo, se permite al Instituto contratar individual o colectivamente seguros de enfermedades y maternidad para familiares del asegurado que no estén protegidos, a quienes se les proporcionan prestaciones en especie. (art. 224)

Los Seguros Adicionales, son objeto de convenios para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos ley o en los contratos colectivos de trabajo, superiores a los establecidos en el Seguro Social. (art. 226).

En la práctica se maneja de la siguiente manera: El

Seguro Obligatorio como Facultativo y/o Adicional; y, el Seguro Voluntario como facultativo.

Abriendo un paréntesis y haciendo una breve crítica a la clasificación a que alude el artículo 11 de la Ley del Seguro Social, podemos decir que es desafortunada, a saber ; en su primera fracción alude a los "riesgos de trabajo", con ello nos remite a la Ley Federal del Trabajo y buscando entre su terminología, tenemos que ésta prestación, excluye a quienes no son prestadores de servicios personales y subordinados, dejando fuera principalmente a los miembros de sociedades cooperativas y pequeños propietarios. En su segunda fracción, no existe justificación para comprender en un mismo tema la enfermedad y la maternidad, sería más correcto denominar a esta rama contingencias ajenas a la causa de inscripción y comprender en los supuestos al accidente, enfermedad, invalidez y muerte. La tercera de acuerdo a su naturaleza, debería quedar cesantía en edad avanzada y vejez. Y por último, las prestaciones de maternidad bien podrían tratarse en el capítulo de guarderías. Con lo anterior cerramos el paréntesis y proponemos la siguiente clasificación:

I.- Contingencias derivadas de la causa de inscripción:

a.- Incapacidad transitoria (enfermedades y accidentes)

b.- Incapacidad Permanente: parcial o total.

c.- Muerte.

II.- Contingencia ajenas a la causa de inscripción:

a.- Enfermedades y accidentes.

b.- Invalidez.

c.- Muerte.

III.- Cesantía en Edad Avanzada y Vejez.

IV.- Maternidad y guarderías.

V.- Seguro de Ahorro para el Retiro (SAR).

B.- EL I.S.S.S.T.E.

a.- CONCEPTO.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para -- los Trabajadores al servicio del Estado, es un organismo -- descentralizado, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con sede en la ciudad de México.

b.- PRESTACIONES Y SERVICIOS.

Se distinguen dos tipos de seguros el Obligatorio y el Voluntario (art. 2)

Se establecen con carácter obligatorio los seguros, prestaciones y servicios: (art. 3)

I._ Medicina preventiva.

II.- Seguro de enfermedades y maternidad.

- III.- Servicios de rehabilitación física y mental.
- IV.- Seguros de riesgos de trabajo.
- V.- Seguro de jubilación.
- VI.- Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios.
- VII.- Seguro de invalidez.
- VIII.- Seguro por causa de muerte.
- IX.- Seguro de Cesantía en edad avanzada.
- X.- Indemnización global.
- XI.- Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil.
- XII.- Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionados.
- XIII.- Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al instituto.
- XIV.- Prestamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos
- XV.- Prestamos a mediano plazo.
- XVI.- Prestamos 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

XIX.- Servicio funerarios.

En tratandose del régimen voluntario, el trabajador que deje de prestar sus servicios en alguna dependencia o entidad, y no tenga la calidad de pensionado, habiendo cotizado para el instituto cuando menos durante cinco años, puede solicitar la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del seguro de enfermedades y maternidad y medicina preventiva. (art. 142)

C.- EL I.S.S.F.A.

a.- CONCEPTO.

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, es un organismo descentralizado Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio con domicilio en la ciudad de México. (art. 1º)

b.- PRESTACIONES Y SERVICIOS.

El Instituto otorgará las siguientes prestaciones y servicios: (art. 16)

I.- Haberes de retiro.

II.- Pensiones.

III.- Compensaciones.

- IV.- Pagas de defunción.
- V.- Ayudas para gastos de sepelio.
- VI.- Fondo de trabajo.
- VII.- Fondo de ahorro.
- VIII.- Seguro de vida.
- IX.- Venta y arrendamiento de casas.
- X.- Prestamos hipotecarios y a corto plazo.
- XI.- Tiendas, granjas y centros de servicio.
- XII.- Hoteles de tránsito.
- XIII.- Casas hogar para retirados.
- XIV.- Centros de bienestar infantil.
- XV.- Servicio funerario.
- XVI.- Escuelas e internados.
- XVII.- Centros de alfabetización.
- XVIII.- Centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares.
- XIX.- Centros deportivos y de recreo.
- XX.- Orientación social.
- XXI.- Servicio médico; y
- XXII.- Servicio médico subrogado y de farmacias económicas

Asimismo, el instituto otorga seguros facultativos y servicios de solidaridad. Los primeros se contratan para proporcionar prestaciones en especie en los ramos de riesgos ajenos al servicio y de maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por esta ley (art. 229). Los servicios de solidaridad se llevan de forma permanente

de la misma manera en que lo hacen otras instituciones públicas del seguro social: comprenden asistencia médica, farmacéutica y otros más (art. 232)

D.- OTROS ORGANISMOS.

a.- EL INFONAVIT.

El Instituto de Fondo Nacional para la Vivienda para Trabajadores, es un instituto con personalidad jurídica y propio, creado por decreto presidencial el 1° de Mayo de 1972, y publicado en el Diario Oficial del 24 de Abril del mismo año. El delegado estatal (Guanajuato) lo es Francisco Cabrera Cabazos.

Su objeto general es facilitar a los trabajadores de México una morada digna, que constituya el marco para la superación de la familia, que encuentra fundamento en el artículo 4° de la Constitución Política del País.

Su objeto particular es:

- I.- Adquisición de propiedad de habitaciones.
- II.- Construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones.
- III.- Pagos de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

- IV.- Financiamiento de la construcción al conjunto habitacional.
- V.- Pago de depósitos que les corresponden a los trabajadores.
- VI.- Inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines.

A mayor abundamiento las funciones del INFONAVIT, son las siguientes:

- a.- Administrar los recursos o bienes del INFONAVIT.
- b.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente.
- c.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

b.- EL DIF.

Es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Se crea mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial el 13 de Enero de 1977. Absorbiendo las funciones de los otroras IMAN (Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez) e IMPI (Instituto Mexicano de Protección a la Infancia).

Sus objetivos son:

- a.- La promoción de la asistencia social.
- b.- La prestación de servicios en ese campo.
- c.- La promoción e interrelación sistemática de acciones que en esas materias llevan a cabo las instituciones, así como la realización de las demás acciones que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Recordemos que debemos entender por asistencia social - todo aquel conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad , desprotección o desventaja física o mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva. Por lo que - sus programas son:

- 1.- De asistencia social a desamparados.
- 2.- De asistencia educacional.
- 3.- De integración social y familiar.
- 4.- De rehabilitación.
- 5.- De asistencia social alimentaria.
- 6.- De promoción del desarrollo comunitario.
- 7.- De asistencias jurídicas.
- 8.- De desarrollo cívico, artístico y cultural.
- 9.- De formación y desarrollo de recursos humanos e inves-

gación.

Los sujetos de asistencia social, son según se desprende del artículo 168 de la Ley General de Salud, a saber:

- I.- Menores en estado de desamparo, de abandono, desnutrición o sujetos a maltrato.
- II.- Menores infractores.
- III.- Alcohólicos farmacodependientes o individuos con condiciones de vagancia.
- IV.- Mujeres en periodo de gestación o lactancia.
- V.- Ancianos en desamparo, incapacitados, marginados o sujetos a maltrato.
- VI.- Invalidos, ciegos, personas con debilidad visual, sordera, alteraciones del sistema muscular esquelético, deficiencia mental, problemas de lenguaje.
- VII.- Indigentes.
- VIII. - Personas con extrema ignorancia que requieran servicios asistenciales.
- IX.- Familiares que dependan económicamente de personas que se encuentren detenidos por causas penales y que se encuentren en estado de abandono.
- X.- Habitantes del medio rural y urbano que carezcan de lo indispensable para subsistir.
- XI.- Personas afectadas por desastres.

C.- COPLAMAR.

La unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y grupos Marginados. Se crea mediante acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de Enero de 1977, adscrita a la presidencia de la república.

Las atribuciones de ésta Unidad son: Estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y de los grupos marginados, con los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, así como programas sectoriales, regionales e institucionales para lograr una mejor coordinación en la estrategia de desarrollo rural.

Estas funciones pasan a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la intervención de la Secretaría de Salud y el I.M.S.S., la secretaria de energía minas e industria paraestatal promoverá ante el consejo de administración de la comisión federal de electricidad a efecto de que se haga cargo del programa C.F.E.-COPLAMAR. La secretaria de comercio promoverá el sistema CONASUPO-COPLAMAR. La secretaria de comunicaciones y trasportes promoverá el sistema SAHOP-COPLAMAR. La secretaria de desarrollo urbano y ecología, ahora SEDESOL, se hace cargo del programa SAHOP-COPLAMAR. La secretaria de Educación pública se hará cargo

del programa SEP-COPLAMAR. La secretaría de la reforma agraria se hará cargo del programa de capacitación y empleo-cooperativo para el fomento de recursos naturales en zonas marginadas.

Estos programas de contingencias, pueden quedar en la historia con el PRONASOL, toda vez que sólo sirven para erogar fuertes sumas de dinero, para pago de salarios a una burocracia irresponsable.

D.- LA S.S.A.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. En un principio por diferentes leyes y decretos, diversas dependencias ejercieron competencia en la materia, hasta que en 1917, se creó el Departamento de Salubridad, por disposición constitucional. En 1937 se establece la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública.

Luego, por decreto del 5 de Octubre de 1943, se fucionaron la secretaría de asistencia pública y el departamento de salubridad, para crear la actual Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, cuyas funciones fueron ratificadas en la ley vigente de secretarías y departamentos de estado

Legalmente, sus dispositivos son muy benignos y de un alcance altamente humano, pero en la práctica sólo se de-

dica al programa de salud, dejando al margen la asistencia social que se contempla en el artículo 167 de la Ley General de Salud.

E.- EL PRONASOL.

De creación aún reciente, en el mes de Septiembre de 1991. Y meditando sobre la marginación, la pobreza e injusticia como elementos que ignorados por el poder público y el mal funcionamiento de instituciones encargadas de estas materias, y que convertían al hombre en presa fácil de demagogos, de grupos que en su desesperación lo llevan a ocasionar estallidos sociales de alta peligrosidad social. El Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, atinadamente, puso en práctica el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

El PRONASOL, es una estrategia histórica que regula la relación entre la sociedad civil y Estado, da cuerpo a los mecanismos de participación y forma de cultura de la demanda y la respuesta social.

Desde un ángulo de vista político, el programa ha sido objeto de severas críticas que observan la estrategia gubernamental de desarrollo social, como un instrumento que genera el clientismo político, en donde se destaca la participación ciudadana pero se esconde una campaña de

propaganda para el Ejecutivo Federal. Opinando algunos diputados y políticos, que el gasto social debería canalizarse por los conductos institucionales, esto es por las secretarías de Estado, institutos, dependencias u organismos, y no por la vía de un programa especial. Algunos otros opinan que el programa reafirma el centralismo y es antidemocrático.

Como quiera que sea, no pueden negarse las bondades del Programa Nacional, siendo una nueva forma de relación entre la sociedad civil y el Estado, como ya se dijo. Aquí la sociedad civil participa y decide y el Estado regula y corresponde.

Debe reconocerse en el programa, además de los resultados materiales, el hecho de que ha generado una nueva cultura de la demanda social y la respuesta gubernamental. Es una nueva forma donde EL CIUDADANO, se agrupa independientemente, dando forma a sus demandas, y el Estado en su contestación, solidariza la organización ciudadana.

La estructura que evita el clientismo político y desarticula la plataforma antidemocrática, es la formación de comités independientes de ciudadanos.

Esta reforma histórica se adecua a las nuevas circunstancias sociales y de participación social que los ciudada

nos exigimos. Una reforma que mantiene vigentes los principios: justicia y libertad.

Sin embargo, es ingenuo pensar que un programa específico puede resolver, a largo plazo, todos los desequilibrios y al mismo tiempo ser un factor de desarrollo productivo. Por ello, quizá pensando en un desarrollo futurista, de continuidad, se creó la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), que se puede transformar en la arteria fundamental de diseño, planeación y ejecución de una política completa que permite que el desarrollo económico sea a la vez desarrollo social. Esta secretaría agrupa a las dependencias que antes de manera inconexa realizaban la política social, evitando la duplicidad de funciones. Principalmente la secretaría hace prioritario el desarrollo social, desterrando esquemas paternalista, descentralizando la toma de decisiones y alentando el desarrollo regional.

Solidaridad, es un programa que nos prepara y capacita para enfrentarnos a los retos de la apertura de mercados (T.L.C). No obstante, aún no es perfecto, tal y como lo afirmó el Presidente de la República, en el primer aniversario del PRONASOL: "La solidaridad es un programa de esperanza, pero es perfectible, ... podrá llamarse de otra manera, denominarse diferente, pero lo importante es que la obra pasa y lo que queda es el pueblo organizado, participando y capacitando... Lo más importante de la solidari-

dad; la movilización social, la participación popular... "

Es importante señalar que el programa no se aplica a la manera de una limosna, puesto que siempre sería insuficiente, sino como una inversión para un México distinto.

CAPITULO SEXTO.

VI.- ORGANISMOS DESCONCENTRADOS, DESCENTRALIZADOS Y AUTONOMOS.

- A.- Organismos Desconcentrados.
- B.- Organismos Descentralizados.
- C.- Diferencias entre desconcentración y descentralización
- D.- En cuanto a la autonomía.
- E.- Organismos de patrimonio propio, de beneficencia pública y privada.

A.- ORGANISMOS DESCONCENTRADOS.

La desconcentración, en sentido estricto, "consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (Ley o Reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior." (19)

Las características de los órganos desconcentrados son:

- a.- Son creados por una ley o reglamento.

- b.- Dependen siempre de la presidencia, de una secretaría o de un departamento de Estado.
- c.- Su competencia deriva de las facultades de la Administración central.
- d.- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también puede tener presupuesto propio.
- e.- Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen.
- f.- Tienen autonomía técnica.
- g.- No puede tratarse de un órgano superior (siempre dependen de otro)
- h.- Su nomenclatura puede ser muy variada.
- i.- Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular al órgano de que se trate.
- j.- En ocasiones tiene personalidad propia.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, o sea, se les otorga facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria.

La desconcentración, era concebida solamente desde un punto de vista teórico que no tenía sustento legal, ni terminología reconocida. No había ninguna ley, ni reglamento, ni acuerdo que hablara de estos organismos. Hasta la reforma del artículo 90 de la Constitución Federal, publi-

cada en el Diario Oficial del 21 de Abril de 1981. Aunque, la desconcentración como concepción jurídico-práctica, tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento del 2 de Junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado reconocido legalmente como tal.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17, que las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

No es típico de los órganos desconcentrados el que tengan personalidad jurídica, como pueden tenerla o no pueden tenerla. Antes bien, se tipifican más bien porque tienen autonomía técnica pero supervisada por el órgano del que dependen; tiene poder de nombramiento, de mando disciplinario y tiene cierta autonomía financiera.

Desde un punto de vista muy general, la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre

los órganos superiores y los órganos inferiores, existiendo variedad de estructuras desconcentradas, que son: la desconcentración en estricto sentido o funcional, de la que dimos su definición al empezar el presente capítulo; la vertical; la horizontal y la regional.

La desconcentración vertical consiste en delegar a órganos directamente dependientes y subordinados, determinadas facultades del órgano superior, en este caso, el superior delega las facultades que considera necesarias al inferior para que éste actúe con mayor eficacia y flexibilidad. La desconcentración Regional, es una variante de la anterior, además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, estos se distribuyen geográficamente dentro del territorio, abarcando cada oficina un área superficial de éste, que demande la acción regional, para agilizar los trámites que en ellas deba realizar la población. La desconcentración horizontal, consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que puedan tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas.

Para el procedimiento de creación o extinción de estos órganos: Los titulares de las dependencias deberán proponer al Ejecutivo Federal los proyectos que correspondan recabando previamente la opinión de la Coordinación General.

Las ventajas de la Desconcentración, como podemos apreciar son:

1.- La acción administrativa es más rápida y flexible ,ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que no resuelven todos los asuntos.

2.- La acción administrativa se acerca a los particulares, ya que el organismo puede estudiar y resolver, hasta cierto grado sus asuntos.

3.- Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.

B.- ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Semánticamente la Descentralización y la Desconcentración, significan lo mismo, o sea, el alejamiento del centro. Frecuentemente se utilizan indistintamente por autores, funcionarios y en leyes, sin hacer una clara separación de significados.

Fundamentalmente, hay dos tipos de descentralización en derecho: La política y la Administrativa. La descentralización política se relaciona a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas. En

nuestro país la podemos encontrar en la existencia de instituciones que conviven y derivan del Estado Federal, y que son fundamentalmente, las Entidades Federativas y los Municipios.

La base Constitucional de los organismos descentralizados la encontramos en los artículos 90, 92 y 93 de la Constitución Federal.

La facultad para crear estos organismos compete únicamente al Congreso de la Unión. En el pasado el Presidente de la República, creaba por decreto personas jurídicas de derecho público, sin embargo, no existe ningún artículo de nuestra Constitución Federal, que otorgue tal facultad al jefe del Ejecutivo. Existe la facultad consagrada en el artículo 71, fracción I, pero se limita a una facultad de iniciativa de ley.

Entendemos por Descentralización, en sentido estricto: _
" Es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública, para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos especialmente creados para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio." (20)

La descentralización administrativa, básicamente se clasifica en organismos descentralizados por región o por servicio. Los descentralizados por región, son aquellos que se destinan a una porción geográfica, verbigracia el Municipio. Los descentralizados por servicio, son aquellos que otorgan prestaciones a determinados sectores de la población, verbigracia el I.M.S.S. y el I.S.S.S.T.E.

Las características de estos órganos, a saber:

- 1.- Son creados invariablemente por un acto legislativo.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Generalmente éste régimen lo constituye su Ley Orgánica.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga el acto legislativo y vida propia hasta ese acto creador, no antes.
- 4.- Poseen una denominación, que es la palabra o conjunto de palabras en el idioma Oficial, que distingue y diferencia al organismo de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales o internacionales.
- 5.- Deben tener sede de sus oficinas y dependencias y ámbito territorial. La sede es el lugar, ciudad, calle y número donde residen los órganos de decisión y dirección. El ámbito territorial son los lugares en donde

actúa el organismo.

6.- Posee órganos de dirección, administración y representación:

a) Un cuerpo colegiado, órgano de mayor jerarquía que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. En el I.M.S.S , se designa con el nombre de Asamblea General.

b) En grado jerárquico subsiguiente, se encuentra un órgano de representación unipersonal. En el I.M.S.S. se denomina Director General.

7.- Tienen una estructura administrativa interna y que depende de la actividad a la que está destinada y de las necesidades de división del trabajo, suelen ser direcciones y departamentos.

8.- Tienen patrimonio propio, que lo forman el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto.

9.- Debe tener un objeto, que es la finalidad que se persigue, que en el caso que nos ocupa será la prestación de un servicio público o social, en forma rápida, idónea y eficaz.

10.- Finalmente, un régimen fiscal. La mayoría de estos organismos están exentos de impuestos federales, locales y municipales.

C.- DIFERENCIAS ENTRE DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION

DESCONCENTRACION

1.- Organó inferior subordinado a una secretaria, departamento de estado o a la presidencia.

2.- Puede contar o no con personalidad jurídica.

3.- Puede contar o no con patrimonio propio.

4.- Posee facultades limitadas.

DESCENTRALIZACION

1.- Organó que depende directamente del Ejecutivo Federal.

2.- Tiene invariablemente personalidad jurídica.

3.- Siempre tiene patrimonio propio.

4.- Posee facultades más autónomas.

D.- EN CUANTO A LA AUTONOMIA.

Podemos decir que los órganos descentralizados ni los desconcentrados, tienen la gran autonomía, casi absoluta que los caracterizaba anteriormente, pues están sujetos a una serie de vigilancia y control para su coordinación administrativa y para el eficaz resultado que se persigue, aunque lo anterior sólo sea algunas veces legalmente y no se realice en la práctica.

En la actualidad, la U.N.A.M., es el único organismo que conserva su autonomía. Los únicos nexos que tiene con

el Estado, es el patrimonio que éste le asignó y el subsidio que anualmente le otorga la Federación.

E.- ORGANISMOS DE PATRIMONIO PROPIO, DE BENEFICIENCIA PUBLICA Y PRIVADA.

a.- ORGANISMOS DE PATRIMONIO PROPIO.

El patrimonio propio es el conjunto de bienes y derechos con que cuenta cada organismo. Asi pues, estos organismos pueden tener bienes que son del dominio público, como son los inmuebles que están dentro de su patrimonio y que por disposición legal se consideran del dominio público, de acuerdo a la Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 34, fracción VI.

Pueden tener bienes y derechos que están sujetos a un régimen de derecho privado y de los que pueden disponer libremente.

Puede también estar formado por subsidios o aportaciones temporales o permanente que le destine la administración central.

Por último, se encuentran los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio propio de su actividad, o sea, los que obtiene por los servicios o bienes que

presta o produce, como son las cuotas, intereses creados, sanciones, etc.

b.- LOS ORGANISMOS DE BENEFICIENCIA PUBLICA.

Etimológicamente "beneficiencia" significa hacer el bien. Podemos decir, que es toda actividad que pretende de manera institucional cubrir necesidades de tipo asistencial. Históricamente, tuvo una conexión estrecha con la religión y muchas veces se confundió con la caridad.

Las primeras instituciones benéficas fueron: El Hospital de la Inmaculada Concepción y Jesús Nazareno; el de Amor de Dios, para sífilíticos; el de la Santísima, para dementes; el Hospital Real de los Naturales; el de San Lázaro, para leprosos; San Hipólito, que se dedicó a hacer el bien en todas sus formas. En el siglo XVII, el Hospital del Espíritu Santo, el de Bethlemitas, el Colegio de San Miguel de Belem y el Hospital del Divino Salvador, para mujeres dementes. En el siglo XVIII, el Colegio de la Viscaínas y el Hospital de Terceros, la Casa de Cuna, el Real Monte de Piedad de Animas, el Hospital de San Andrés y el Hospicio de los Pobres.

De creación de éste siglo tenemos el Departamento de Asistencia Infantil, encargado de beneficiencia, de salubridad, educación y previsión de la delincuencia relacionados

con la maternidad y niños menores de seis años. Posteriormente aparece la Secretaría de Salubridad y Asistencia, cuyas facultades, como ya vimos, son las de organizar, vigilar y controlar las instituciones de beneficencia privada y la administración de los fondos públicos destinados a los propios servicios de asistencia. En la práctica sólo se dedica a los servicios de salud, como ya aclaramos en el capítulo anterior.

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, cuyos objetivos son la promoción de la asistencia social y conexos.

c.- LOS ORGANISMOS DE BENEFICIENCIA PRIVADA.

Las instituciones de beneficencia privada, son entidades jurídicas, con bienes de propiedad particular. Son personas morales de Derecho Privado, no público. Y las personas cuyos servicios utilizan estas instituciones no son empleados públicos, sino simples trabajadores.

Entre los principales tenemos a las Fundaciones y a las Asociaciones. Las fundaciones están constituidas por personas morales que se unen mediante la afectación de bienes de propiedad privada, destinadas a la realización de acciones de asistencia. Las asociaciones son personas morales que por voluntad de los particulares se constituyen-

en los términos de ley, y cuyos miembros aportan cuotas periódicas. La diferencia entre una y otra, estriba en que para la primera, su finalidad y su organización se determina por la voluntad de los miembros que la forman; y en la Asociación, la finalidad y su estructura están fijadas por la voluntad del fundador o fundadores.

En nuestro país, tenemos dos ejemplos de fundaciones: La Fundación Miguel Alemán y La Fundación Cultural Televisa. Sin embargo, las normas que las regulan parecen un tanto atrasadas y sólo aplicables en el Distrito Federal.

* Citas Bibliográficas del Capítulo:

19) y 20) Miguel Acosta Romero. "Teoría General del Derecho Administrativo". p. 317. y 357.

CAPITULO SEPTIMO.

VII.- PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA.

- A.- Exposición de la problemática.
- B.- Características sugeridas del I.N.A.B.S.
- C.- Facultades del I.N.S.A.B.S.
- D.- Ventajas jurídicas, económicas y prácticas.
- E.- Modificaciones legales.
- F.- Concepto del I.N.S.A.B.S.

A.- EXPOSICION DE LA PROBLEMÁTICA.

La Seguridad Social interesa por igual a todos los pueblos. Desde aquella época primitiva, tan lejana en el tiempo, pero tan cercana en nuestros afectos, hasta la era actual, se han intentado desarrollar instituciones para la solución de los problemas comunes.

Sin duda que la "Declaración de México" --Conferencia Interamericana de Seguridad Social, celebrada en nuestro país, en Septiembre de 1960-- , fué la que marcó la pauta decisiva a seguir en la materia que nos ocupa, al pronunciarse a favor de la realización de los principios sociales emanados de los estatutos o normas constitutivas de la O.N.U., la O.M.S., La Declaración Universal de los Derechos humanos, la O.E.A y la Asociación Internacional de la

Seguridad Social. Esta Conferencia que culminó con una maravillosa declaración de principios humanos, que vale la pena recordar hoy y siempre, pues permanecerá en nuestras vidas y corazones:

"La Seguridad Social implica: garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel adecuado a su dignidad... Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización del hombre ha creado para beneficio del hombre... Establecer las condiciones para que cada pueblo pueda vivir sin temor, sin amenazas y sin recelos... Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos y la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación... Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comunmente compartida como un único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la Seguridad Social..."

Esta hermosa declaración, hasta hoy día ha sido meramente un sueño. De estos mandamientos fructificaron dos ordenes de instituciones: las de Seguros Sociales tuteladas a través de tres importantes organismos el I.M.S.S., I.S.S.-S.T.E., y el I.S.S.F.A.: y los organismos de Asistencia Social, sólo legalmente, a través de la S.S.A.

En éste orden de ideas, sabemos que existen en nuestro país, una gran diversidad de dependencias, de organismos e instituciones cuyos objetos están encaminados directa o indirectamente a atender a las personas de los riesgos y contingencias a que están expuestos.

Cada una de éstas instituciones, organismos o dependencias atienden exclusivamente a un grupo de suscriptores o derechohabientes; originando con ello una discriminación social en sectores privado y público; o sea, los trabajadores a que se refiere el Apartado A) del Artículo 123 Constitucional, y los Burócratas. Estos trabajadores, con los actuales dispositivos legales, se trasformaron en derechohabientes privilegiados, con derecho exclusivo a las prestaciones más amplias, sobre todo los burócratas. En el último rincón legal quedaron los individuos que no pueden pertenecer a estos sectores, y que "pueden" --deberíamos decir "deben"-- ser objeto de prestaciones de la Asistencia Social, establecida y solamente contemplada en la Ley General de Salud. Aclaremos, que decimos "pueden", toda vez que generalmente los dispositivos jurídicos son inobservados en la realidad, ya sea por el desconocimiento legal de la prestación o por el mal funcionamiento del organismo competente según la Ley General de Salud. Quedando patente que estos organismos si no son bien coordinados, vigilados y regulados, sólo sirven para erogar fuertes sumas de dinero, para pago de salarios a una burocracia

irresponsable.

De tal suerte, verbigracia: que en caso de sufrir una persona alguna contingencia --digamos un accidente-- el asegurado particular no puede ingresar, ni tan sólo a recibir los primeros auxilios, en un nosocomio, aunque también sea de carácter público, distinto a en él que está suscrito. El asegurado particular no puede ser atendido en el I.S.S.S.T.E.. Si el trabajador tiene la fortuna de trabajar para el Estado, tampoco puede ingresar al I.M.S.S.. El problema es mayor, si el accidente ocurre en alguna Entidad Federativa distinta al lugar de su domicilio y de su suscripción, pues ni tan siquiera en su propio organismo o institución al que está suscrito y por ende asegurado, pero ubicado en otro Estado, lo atenderá, tal como sucede en la realidad, aunque sus altos funcionarios lo niegen.

Asimismo, existen organismos aislados de derecho, aunque no tanto de hecho, que han intentado tutelar contra las eventualidades de la vida a los individuos en forma general, incluyendo a toda la población. Sin embargo, la problemática a que se han enfrentado a sido múltiple; por una parte a los problemas modernos, que reclaman soluciones modernas; por otra, se enfrentan a la carencia de recursos, - al incremento desmedido de la población, la pérdida del valor adquisitivo, entre otros; y sobre todo a la ausencia de un organismo que los integre, que realmente los vigile,

coordine y regule, puesto que al funcionar de manera aislada , no han cubierto los objetivos que se han trazado y para los cuales fueron creados. Este organismo bien podría ser el que proponemos, el Instituto Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social con las sugerencias y características que a continuación expresamos.

B.- CARACTERISTICAS SUGERIDAS DEL I.N.S.A.B.S.

- a.- Debe ser un organismo público descentralizado.
- b.- Con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- c.- Su objeto la promoción y preservación de la Salud, de la Asistencia y del Bienestar Social.
- d.- Vigilante, coordinador y regulador de organismos, dependencias e instituciones que se ocupen de éstas materias.
- e.- Servir de nexo financiero-económico entre las dependencias, en casos necesarios.
- f.- Fungir con el carácter de Instituto de la Seguridad y Asistencia Sociales.

C.- FACULTADES DEL I.N.S.A.B.S.

Se derivan de las características propuestas, y pueden ser:

- a.- Usar todos los medios de que disponga para promover y

preservar la Salud, la Asistencia y el Bienestar Social.

- b.- Vigilar, coordinar y regular a organismos cuyos asuntos sean de su competencia.
- c.- Establecer un sistema financiero-económico, que sirva de nexo entre una y otra dependencia del Sistema, principalmente para la prestación de servicios y prestaciones básicas. Que bien podría ser la expedición de una "tarjeta" ó "carnet" de usos múltiples en las Instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, que permita el facil acceso en caso de urgencia o necesidad a toda persona, independientemente de su profesión, oficio o derechohabencia, a la institución que más le acomode.
- d.- Recibir las quejas o denuncias que se presenten debido al incumplimiento en la prestación de los servicios que otorgan las Instituciones afiliadas al Sistema. Canalizándolas y recomendandolas a la entidad que corresponda, buscando satisfacer de la mejor manera posible las necesidades del quejoso o denunciante, esté o no afiliado a organismos del sistema.

D.- VENTAJAS JURIDICAS, ECONOMICAS Y PRACTICAS.

- a.- La acción del Sistema Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, ejercida a través del instituto de igual nombre, es rápida y accesible a todas las perso-

nas.

- b.- Es una dependencia de apoyo al Ejecutivo, que al ser órgano descentralizado, está sujeto a su vez al control y vigilancia de éste.
- c.- Permite la satisfacción de los principales derechos del hombre: la igualdad, la libertad, la paz y la certeza (seguridad), que sólo pueden comprenderse y adquieren pleno significado en función de la persona humana.
- d.- El Sistema Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, podrían estudiar y resolver, los asuntos que le son permitidos de acuerdo a su competencia. Obligando a las Instituciones del Sistema, a su desarrollo a su actualización, adecuación y modernización de sus instrumentos.
- e.- La responsabilidad debe ser de todos por principio de solidaridad humana, sin embargo, el Sistema nos pone la muestra, al agrupar a las dependencias, organismos e instituciones que poseen objetos afines, hacia un marco de convivencia, armónica y de dignidad humana.
- f.- El Instituto Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, al ser Instituto de la Seguridad y Asistencia Social, vigilará, coordinará y regulará la acción de los Organismos pertenecientes al Sistema, controlando, colaborando y resolviendo los asuntos de su competencia.
- g.- La expedición de la "Tarjeta" ó "Carnet Nacional" admisible en cualquier institución del Sistema, faci-

litaría la atención médica de un derechohabiente en emergencia, no lo harían esperar a la tramitación burocrática y prolongada de la prestación del servicio, a riesgo aún de su vida. Se usaría en cualquier lugar que ocurriera la contingencia. Asimismo, a través del Instituto Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, se canalizarían los reembolsos respectivos por los gastos ocasionados, al organismo o instituto que corresponda del lugar del individuo o derechohabiente.

- h.- El Instituto Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, al advertir alguna contingencia no regulada en la ley, puede canalizar o enviar al Ejecutivo, y éste en su caso, proponer al Congreso de la Unión, la creación de un nuevo organismo o incorporar tal prestación, según los objetivos de cada institución del Sistema, a uno ya existente. Verbigracia, los bonos para Indigentes, o sea, para aquellos que sufran de una pobreza extrema, careciendo de medios para alimentarse, vestirse, etc.. Bonos para desempleados provisionales, de los que podría hacerse cargo el D.I.F.

E.- ADECUACIONES LEGALES.

Para lograr una base de acuerdo a nuestros derechos máximos naturales, que por excelencia son los de igualdad, libertad y certeza (Seguridad). Es menester consagrar los derechos de la Seguridad Social, dentro de nuestro capítulo 10-

de Garantías Individuales de la Constitución Federal, como derechos del individuo, y no tan sólo en el artículo 123, Apartado A) fracción XXIX, y apartado B) fracción XI, como derechos de la clase trabajadora. Sino más bien como derechos del hombre, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública, posición económica o cualquier otra condición.

Lo anterior encuentra fundamento jurídico en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a raíz del compromiso de nuestro país para asegurar el respeto universal de estos derechos, y no sólo de respetarlos, sino hacerlos realmente efectivos.

El precepto Constitucional en el que se pudiera incluir es el Cuarto, en su Párrafo Tercero, pudiendo quedar como a continuación expresamos:

".....

Toda persona tiene derecho a la protección de la Salud, a la Asistencia y al Bienestar Individual y Social. La ley definirá las bases y modalidades y el acceso a la protección de la Salud, de la Asistencia y del Bienestar Individual y Social, y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en estas materias en general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de ésta Constitución.

....."

Asimismo, el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, podría quedar así:

"El Congreso tiene facultad para:

.....

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, salud, asistencia y bienestar social de la república.

1ª.- El Consejo de Salubridad, Asistencia y Bienestar Social dependerá directamente del Presidente de la República, con intervención de la Secretaría de Desarrollo Social, y sus disposiciones generales serán obligatorias en todo el país.

2ª.- En caso de epidemias de carácter grave o peligroso de invasión de enfermedades exóticas en el país, los Departamentos de Salud, Asistencia y Bienestar Social, tendrán la obligación de dictar las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

3ª.- Las Autoridades Sanitarias, de Asistencia y Bienestar Social, serán Ejecutivas y sus disposiciones serán acatadas-

por las autoridades administrativas del país.

4ª.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor de la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan, así como la promoción de la salud mental, y las medidas adecuadas para su promoción.

....."

Los preceptos Constitucionales así redactados ratificarían la tradición jurídica y humana de nuestro país en la creación de Instituciones y medios que garanticen a los individuos, ciudadanos y a sus familias el respeto a sus derechos. Amén de mencionar al Juicio de Amparo como instrumento eficaz para tutelar las Garantías Individuales.

F.- CONCEPTO DEL I.N.S.A.B.S.

El Instituto Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social (I.N.S.A.B.S.), es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es la promoción y preservación de la Salud, de la Asistencia y del Bienestar Social. La coordinación, vigilancia, control y regulación de organismos privados o

Públicos en estas materias, así como la realización de las demás acciones que establecen las disposiciones legales aplicables.

G.- SOLUCIONES CONCRETAS.

En primer lugar, la Creación del Sistema Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, cuyas obligaciones y facultades las ejercerá a través del Instituto de igual nombre, con las características precisadas.

En segundo lugar, pero coetáneos, la inclusión en el Capítulo de garantías individuales de las normas de Seguridad Social.

A.- Para casos típicos, o sea, aquellos que encuadran perfectamente en alguna de las prestaciones o servicios establecidos claramente en algunas de las leyes de organismos del Sistema Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, la Intervención del Instituto Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, es la de vigilante, coordinador y regulador de las prestaciones que se cumplan o no.

B.- Para casos no típicos, que son por exclusión las contingencias o riesgos que no encuadran perfectamente en alguna de las prestaciones o servicios. o bien que carecen

de ellas, los organismos del Sistema Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, su intervención es la de promotor y preservador de las prestaciones de cada organismo incorporado al Sistema, a que tiene derecho el individuo, por ese sólo hecho, el de ser persona humana.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La Seguridad Social interesa por igual a todos los países. Desde la época primitiva, hasta la actual, se han intentado desarrollar instituciones para la solución de problemas comunes.

SEGUNDA.- Al planean la Seguridad Social, la Asistencia y el Bienestar Social, podemos aprovechar la experiencia de otros países, pero necesitamos un plan adaptado a nuestras condiciones especiales y a nuestras condiciones imperantes

TERCERA.- A raíz de la pronunciación de nuestro país a favor de los principios de derecho natural e inalienable de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se abrió el camino jurídico decisivo y que se cristalizó en el marco jurídico para la Seguridad Social y para la dignidad humana plena.

CUARTA.- Como consecuencia de lo anterior es menester consagrar los Derechos de la Seguridad Social y Asistencia Social en nuestra Constitución Federal, concretamente en el Capítulo de Garantías Individuales (o del gobernado). Con ello abrimos la expectativa jurídica al Juicio de Amparo, como instrumento bondadoso y tutelador en forma directa en estas materias de Salud, de Asistencia y Bienestar Social.

QUINTA.- En virtud de que las Instituciones vigentes de Seguridad Social y Asistencia Social no han cumplido con los objetivos para los cuales fueron creadas. Es necesario y se justifica la creación del Sistema Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, el que ejecutará sus obligaciones y facultades a través del Instituto de igual nombre.

SEXTA.- El instituto de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, debe ser un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, su objeto es la promoción y preservación de la Salud, de la Asistencia y Bienestar Social.

SEPTIMA.- Es necesaria y se justifica la expedición por el Instituto, de una "Tarjeta" ó "Carnet Nacional", para dar acceso pronto y expedito a la prestación de servicios en cualquiera de las distintas dependencias del Sistema Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, Independientemente del lugar en que se encuentre el asegurado, derechohabiente, ciudadano o simple persona.

OCTAVA.- Una de las funciones más importantes es aquella que faculta al Instituto Nacional de Salud, de Asistencia y Bienestar Social, como vigilante, coordinador y regulador de la acción de los otros organismos pertenecientes al Sistema.

NOVENA.- En realidad el Sistema y el Instituto propuestos, no son una panacea, como hubieramos querido, adolece de fallas técnicas, jurídicas, económicas y prácticas, que dejamos para posteriores investigaciones jurídicas.

José Adrian Tinado Cruz.

Nov. 1992.

12.- BIBLIOGRAFIA

- * ACOSTA ROMERO, Miguel, "**Segundo Curso de Derecho Administrativo**", Primera Edición, Edit. Porrúa S.A., México, 1989
955 p.p.

- * ACOSTA ROMERO, Miguel, "**Teoría General del Derecho Administrativo**", Octava Edición, Edit. Porrúa S.A., México
1988, 897 p.p.

- * ARCE CANO, Gustavo, "**Los Seguros Sociales en México**",
Primera Edición; Ediciones Botas, México, D.F., 1944,
292 p.p.

- * BEVERIGDE, William, "**El Seguro Social y sus Servicios
Conexos**", Primera Edición, Edit. Jus, México, 1946, 394
p.p.

- * BRISEÑO RUIZ, Alberto, "**Derecho Mexicano de los Seguros
Sociales**", Primera Edición, Edit. Harla S.A. de C.V.,
México 1987, 563 p.p.

- * BROM, Juan, "**Para Comprender la Historia**", Quinta
Edición, Edit. Nuestro Tiempo, México 1986, 171 p.p.

- * COLLARD, Claude-Albert, "**Instituciones de Relaciones
Internacionales**", Primera Edición, Edit. Fondo de Cultu

tura Económica, España 1978, 852 p.p.

- * **"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**,--
Quinta Edición, Edit. Trillas, México 1992, 157 p.p.

- * Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, --
"Manual Interamericano de Instituciones de Seguridad Social",
Secretaría General, México 1967, 374 p.p.

- * DAVILA GARCIA, Abel, **"Derecho de la Seguridad Social"**,
Compendio, Editado por Sindicato del Personal Académico
de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México 1984, --
606 p.p.

- * DE BUEN LOZANO, Nestor, **"Derecho del Trabajo"**, Tomo I
y II, Sexta Edición, Edit. Porrúa S.A., México 1986, 641
y 886 p.p.

- * DE LA CUEVA, Mario, **"El Nuevo Derecho Mexicano del
Trabajo"**, Tomo I y II, Décima Primera Edición, Edit.
Porrúa S.A., México 1988, 732 y 744 p.p.

- * GARCIA FLORES, Margarita, **"La Seguridad Social y la
Población Marginada en México"**, Primera Edición, Edit.
General de Publicaciones, U.N.A.M., México 1989, 176 p.p.

- * GONZALEZ DIAZ, Lombardo, **"Proyecciones y Ensayos Socio-**

políticos de México", Primera Edición, Edit. Botas, Mexico 1963, 575 p.p.

* HAMILTON, MADISON Y JAY, **"El Federalista"**, Primera reimpression, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1974, 430 p.p.

* **"Introducción a la Seguridad Social"**, Oficina Internacional del Trabajo Ginebra, Edit. Alfaomega, México 1992, 205 p.p.

* **"Ley del Seguro Social"**, 48ª. Edición, Edit. Porrúa S.A., México 1991, 1014 p.p.

* **"Ley General de Salud"**, Octava Edición, Edit. Porrúa S.A., México 1992, 1167 p.p.

* LOPEZ LOPEZ, Jesús Estenio y Otro, **"Procedimientos y Recursos Ante el Instituto Mexicano del Seguro Social"**, Segunda Edición, Edit. del Valle de México D.F., 1981, 292 p.p.

* MINGARRO, José y San Martín, **"La Seguridad Social en el Plan Beveridge"**, Segunda Edición, Edit. Polis, México 1946, 272 p.p.

* ROBLEDO SANTIAGO, Edgar, **"Epistolario de la Seguridad**

Social", Primera Edición, Edit. Arana S.A., S.C.L., México 1976, 372 p.p.

- * SANCHEZ LEON, Gregorio, "**Derecho Mexicano de la Seguridad Social**", Primera Edición, Edit. Cárdenas Editor y Distribuidor° México 1987, 327 p.p.

- * TEJA SABRE, Alfonso, "**Historia Breve de México**", Séptima - Edición, Edit. Botas, México 1961, 263 p.p.

- * TRUEBA URBINA, Alberto, "**Trabajo de Legislación Social**", Primera Edición, Edit. Herrero, México 1954, 420 p.p.