

CAPÍTULO IX

LA SEGURIDAD SOCIAL

La seguridad social, según explicamos en un párrafo anterior, es la parte segunda de la *Declaración de derechos*. En el libro: *I fondamenti scientifici della sicurezza sociale* (Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1954, p. 260 y ss.), Augusto Venturi explica que el término “*security* significa literalmente, *freedom from care, apprehension, anxiety or alarm*, o más sintéticamente, *freedom from worry*”, lo que puede traducirse, siguiendo la versión del mismo Venturi, como “liberación de las preocupaciones sociales”. Es bien sabido que la locución, *seguridad social*, adquirió su actual significado, como un ideal de los hombres y de los pueblos, a la terminación de la segunda guerra mundial, así como también que el célebre *Plan Beveridge*, elaborado para Inglaterra en el año de mil novecientos cuarenta y dos, contribuyó poderosamente a su difusión en el mundo. En alguna ocasión (*Derecho mexicano del trabajo*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1954, t. II, p. 13) resumimos los principios del *Plan* en los términos siguientes:

La seguridad social consiste en proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana. Cuatro son sus datos mínimos: a) Debe proporcionar a cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesarias para desempeñar un trabajo socialmente útil. b) El segundo dato, tomado del *Plan Beveridge* es “dar una oportunidad razonable a cada individuo para realizar un trabajo productivo”. c) El tercer elemento es la salubridad y la organización técnica del trabajo, a efecto de evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser humano. d) El cuarto dato, tomado también del *Plan Beveridge* es “la seguridad de que se tendrá ingresos suficientes para quedar a cubierto de la indigencia, cuando por cualquier circunstancia no se pueda trabajar”.

Es indudable que el estado mexicano principia a penetrar en los difíciles caminos de la seguridad social: los esfuerzos por extender a todos los niños en edad escolar la educación primaria obligatoria y gratuita, elevada a la categoría de uno de los nuevos derechos sociales de los hombres, la política de

la habitación barata, la extensión de los seguros sociales, que ya no se limitan a los trabajadores asalariados, sino que se han extendido al campo, a los ejidatarios, a los pequeños productores de caña de azúcar y de henequén, así como a los cooperativistas y a los trabajadores al servicio del estado, entre otros, prueban que se están desbordando los límites de la previsión social para pasar al campo, más amplio, de la seguridad social. Sin embargo, la seguridad social está en la etapa de iniciación y sus resultados apenas principian a dibujarse en el horizonte; en cambio, la previsión social ya es una realidad, de la que puede afirmarse que es la idea viva de los nuevos derechos del hombre lanzada a la conquista de la democracia. Nos parece que en la vida de México, la previsión social se ha impuesto como un ideal de todos los hombres, así como también que es ella la que al extenderse a toda la nación se está convirtiendo en seguridad social.

Antes de mil novecientos diecisiete, la idea de la previsión social hizo su aparición entre nosotros en algunas leyes aisladas sobre riesgos profesionales. Los miembros de la Asamblea Constituyente conocían las condiciones de vida paupérrima de los hombres del campo, de las poblaciones pequeñas y aun de las grandes ciudades. De ahí que sus ideas, si bien parten del trabajador asalariado y se proponen resolver sus problemas, se aproximan a la seguridad social. Con mayor intensidad que en el capítulo del derecho del trabajo, la *Declaración* debe ser considerada, en los campos de la previsión y de la seguridad sociales, como un haz de normas programáticas, que a la vez que contienen las medidas mínimas indispensables para construir una *vida humana*, señalan la política que debe seguir el estado.

1. Un primer grupo de disposiciones fluctúa entre la previsión y la seguridad sociales. Aparentemente están dirigidas a los trabajadores, pero sus efectos se extienden a todos los hombres que habitan en las poblaciones.

La versión original del título primero de la Constitución recogió la idea clásica de los derechos del hombre y habló de la enseñanza libre. En el año de mil novecientos cuarenta y seis se reformó por segunda vez el artículo tercero para introducir la idea de *la educación como función social de la federación, los estados y los municipios*; a partir de ese instante, *la educación pasó a formar parte de la seguridad social*. La Asamblea de Querétaro se había anticipado a la reforma: la fracción doce de la *Declaración* impuso a los empresarios la obligación de colaborar con el estado en el sostenimiento de escuelas, distintas de las fundadas y sostenidas por el estado y a las cuales, en razón de

su origen jurídico, se les dio el nombre de *Escuelas artículo ciento veintitrés*.

La Secretaría de Educación Pública, al resolver una consulta que le formuló un grupo de empresarios, apoyándose en una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de mil novecientos treinta y ocho, precisó que: “La educación en las escuelas artículo ciento veintitrés debe impartirse a todos los niños en edad escolar, aun cuando no sean hijos de sus trabajadores.” La respuesta es expresión indudable de un tránsito de la previsión a la seguridad social.

La intermediación y la colocación de la mano de obra han sido una fuente frecuente de explotación de los trabajadores. La *LFT* resolvió la primera parte del problema estableciendo que la persona para la cual se presta el servicio es patrono del trabajador, respuesta que es una aplicación más de la doctrina que contempla a la simple prestación del servicio como la base para la imperatividad del derecho del trabajo. Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones, la fracción veinticinco de la *Declaración* dispuso que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito, cualquiera que sea la forma en que se preste; pero lo cierto es que ni la ley ni la Secretaría del Trabajo han podido estructurar un sistema eficiente para la colocación de la mano de obra. A ello se han opuesto: la realidad de la oposición de los intereses de las clases sociales, la poca simpatía de los empresarios hacia las autoridades del trabajo y, por sobre todo, la acción de los sindicatos de los trabajadores. En un párrafo anterior hicimos notar que las asociaciones obreras habían logrado que en los contratos colectivos se incluyera una cláusula, denominada por la doctrina *de exclusión de ingreso*, en virtud de la cual, cada vez que ocurre una vacante en la empresa o se crea un puesto nuevo, corresponde al sindicato designar al trabajador que habrá de prestar el servicio. La cláusula en cuestión obligó a las asociaciones de trabajadores a constituirse en bolsas de trabajo, por ramas de la industria y en escala nacional o regional, a fin de disponer del número suficiente de trabajadores.

Los problemas de la previsión y de la seguridad sociales son inagotables, como la espuma de las olas del mar. Otro motivo de honda preocupación para los diputados de la Asamblea Constituyente fue el grave problema de la habitación barata, cuya solución es urgente y esencial, si efectivamente se desea la elevación de los niveles de vida de los hombres. Oportunamente reprodujo Aristóteles en *La política* el verso de Hesíodo: “Lo primero de todo es la casa y la mujer y el buey labrador.” La ya citada fracción doce de la *Declaración* impuso a todos los empresarios la obligación de “proporcionar a los trabajadores habitaciones cómo-

das e higiénicas, por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de la habitación"; esta obligación existe en las dos hipótesis siguientes: cuando las instalaciones en donde se presten los servicios estén situadas fuera de las poblaciones y cuando, encontrándose dentro de ellas, el número de trabajadores que presten sus servicios en la empresa sea mayor de cien.

Encontramos ahora un conjunto final de disposiciones que sin género alguno de duda pertenecen a la seguridad social: en el año de mil novecientos diecisiete, y el mal continúa por desgracia en nuestros días, numerosos poblados, ciudades pequeñas y centros de trabajo, carecían de la mayoría de los servicios públicos esenciales para el desarrollo de una vida humana decorosa. Las fracciones doce y trece de la *Declaración* muestran con todo vigor su naturaleza programática: en ellas se estipula que los empresarios deberán crear los servicios necesarios a la comunidad, tales como enfermerías, terrenos para un mercado, edificios destinados a los servicios municipales, centros recreativos, etcétera. Una reglamentación inteligente podría contribuir activamente a la superación de las condiciones de vida de los trabajadores del campo.

2. La gran industria y el maquinismo vieron multiplicarse los accidentes de trabajo; diariamente eran substraídos de las fábricas y de las minas centenares de trabajadores, muertos, inválidos o gravemente lesionados. Pero las víctimas se encontraban desarmadas, pues el derecho civil que nos legaron los romanos había logrado introducir el principio de que la responsabilidad de las personas suponía la culpa del autor del daño. El ilustre maestro de la Universidad de París, Georges Ripert (*Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, p. 331), escribió:

La regla del artículo mil trescientos ochenta y dos supone que la víctima probará la falta generadora del daño. Ahora bien, si el daño es fácil de comprobar, la prueba de la falta y de la relación de causalidad entre la falta y el daño, es a menudo una prueba diabólica.

En el último cuarto del siglo pasado, los juristas de la vieja Europa, particularmente los de Alemania, Bélgica y Francia, iniciaron una lucha tenaz contra las limitaciones y la injusticia de las doctrinas civilistas de responsabilidad. Los profesores alemanes, entre ellos Raymond Saleilles, comenzaron a hablar de la necesidad de completar el principio de la culpa con la idea de la responsabilidad objetiva. Los tribunales belgas y los jueces inferiores de Francia recogieron la tendencia, pero su esfuerzo interpretativo se estrelló delante de la incompreensión de la Corte

de Casación de París. Sin embargo, la lucha no fue estéril, pues dio nacimiento a dos sistemas, que bien pueden denominarse francés y alemán; los juristas de Francia se preocuparon, ante todo, del grave problema de los accidentes de trabajo y obtuvieron que el parlamento votara la ley de nueve de abril de mil ochocientos noventa y ocho, en la que quedó consignada la teoría del riesgo profesional, según la cual: "Los accidentes ocurridos por el hecho o en ocasión del trabajo a los obreros o empleados en las industrias . . . dan derecho, en beneficio de la víctima o de sus representantes, a una indemnización a cargo del empresario." A diferencia del francés, el sistema alemán inició la etapa final de la previsión social, organizando los seguros sociales contra los riesgos naturales y sociales (accidentes y enfermedades de trabajo y ordinarios, invalidez, vejez, muerte y cesantía), susceptibles de privar a los trabajadores de su capacidad de trabajo y de ganancia. Durante muchos años, los dos sistemas condujeron una vida separada, pero a la conclusión de la primera guerra mundial se consumó su fusión.

La *Declaración* mexicana de mil novecientos diecisiete se ocupa en dos fracciones del problema de los riesgos profesionales y de los seguros sociales:

Catorce: los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar.

Veintinueve: se considera de utilidad social la expedición de la ley del seguro social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos.

Es indudable que los constituyentes querían la creación de los seguros sociales, pero su preocupación primordial tal como aconteció con los juristas de Francia, fue el problema de los riesgos de trabajo. Por otra parte y si bien es verdad que el pensamiento contemporáneo ha unificado los principios dentro del rubro de la seguridad social, en el año de mil novecientos diecisiete los fundamentos de los sistemas francés y alemán aparecían como algo distinto y, sobre todo, las fuentes de la responsabilidad eran diversas. El derecho francés puso a cargo de los empresarios la responsabilidad por los accidentes y enfermedades de trabajo, en tanto los seguros sociales hablaban de una aportación tripartita

de las cuotas: los empresarios, los trabajadores y el estado. Estas divergencias produjeron algunas consecuencias importantes en la historia de nuestra seguridad social: una parte de la doctrina sostuvo que la Constitución había recogido los dos sistemas, por lo que debían organizarse separadamente, o lo que es igual, los riesgos de trabajo no debían quedar incluidos dentro de los seguros sociales. Por otra parte y éste es uno de los beneficios inmediatos que produjo la *Declaración*, el legislador ordinario pudo organizar desde luego el sistema para la prevención y reparación de los riesgos de trabajo. La *LFT* contiene una reglamentación completa y ya sabemos que la *LSS* no se expidió sino hasta el año de mil novecientos cuarenta y tres. El legislador ordinario, al elaborar la segunda de las leyes citadas, desechó la tesis que quería separar los riesgos de trabajo de los seguros sociales, pero aceptó un principio doble de contribución: los empresarios deben cubrir íntegramente los gastos del seguro de riesgos de trabajo, en tanto las otras ramas de los seguros sociales se cubren con una contribución tripartita. La extensión actual de los seguros sociales está dejando inoperante la reglamentación de la *LFT*; sin embargo, la *LSS* se remite a ella para la definición de lo que debe entenderse por riesgos de trabajo. De ahí que esta parte de la *LFT* conserve todo su valor.

3. La ley francesa de mil ochocientos noventa y ocho introdujo en el mundo del derecho la *teoría del riesgo profesional*, cuyos principios esenciales son los siguientes: la producción industrial contemporánea ha creado un riesgo profesional específico, que no existía en los sistemas económicos del taller medieval o de la manufactura del siglo xviii o que, por lo menos, no se daba con la misma intensidad. Este riesgo recae sobre los trabajadores de las fábricas y es la causa inevitable o muy difícil de evitar, de los accidentes; éstos se producen, no obstante que los empresarios no sólo no hayan cometido falta alguna, sino que, por lo contrario, hubieran rodeado al trabajo de las mayores precauciones, e independientemente también de cualquier culpa del trabajador; el origen inevitable de los accidentes es la fuerza mayor, el caso fortuito, la confianza y seguridad del trabajador en su destreza y en el conocimiento de su oficio, sin cuyos elementos el trabajo es imposible, o, finalmente, por cansancio inevitable, que provoca, a su vez, cierto abandono en las acciones. Los empresarios son los creadores de este riesgo nuevo y específico y, por lo tanto, deben reparar los daños que causen. La responsabilidad es de naturaleza objetiva, esto es, se funda, no en una noción de culpa, sino en la idea de riesgo creado. Consecuente con estas ideas, la ley enumeró las actividades profesionales en las que existía el riesgo profesional,

en términos generales, todas las fábricas en que se usaran máquinas movidas por fuerzas físicas. Y decidió que todos los accidentes ocurridos por el hecho o en ocasión del trabajo en las empresas contempladas son fuente de responsabilidades, salvo que exista dolo del trabajador. La doctrina primitiva habló de una relación de causa a efecto entre el trabajo y el accidente. Como la fórmula de la ley implicaba que la responsabilidad se origina aun cuando exista culpa del trabajador, debía establecerse una especie de compensación, razón por la cual la indemnización no sería total, sino *forfaitaire*. Por último, al trabajador correspondería únicamente probar la relación causal entre el trabajo y el accidente; la exigencia parecía sencilla, pero y según las palabras de Ripert, en la práctica tuvo mucho de diabólica.

Bien pronto se notó que la fórmula de la ley era demasiado estrecha, así como también que los principios en que se sustentaba traicionaban la idea de la justicia social: no sólo en las empresas que utilizan maquinaria particularmente peligrosa, sino en todas, la empresa, como *universitas rerum*, debe reparar los daños sufridos por los trabajadores; éstos, sostuvo la nueva doctrina, entregan su vida a la empresa, por lo que es justo que la misma asegure su existencia cuando, por causa del servicio, pierden su capacidad de trabajo y de ganancia. Por otra parte, la fórmula de la ley dejaba fuera de su campo de acción numerosos accidentes, entre ellos los llamados *in itinere*, no obstante que su causa, motivo u ocasión, se encuentra en el trabajo. El principio de la indemnización *forfaitaire* fue objeto de una crítica especial: la culpa del trabajador es un riesgo inevitable de la empresa y no existe razón alguna que permita liberarla de responsabilidad. Por último, la legislación del trabajo está dirigida a la protección de los obreros y no deben crearse barreras procesales que impidan o dificulten su aplicación.

La evolución de la jurisprudencia de Francia es un ejemplo hermoso de la adaptación de las leyes a la justicia histórica y a las aspiraciones de los hombres. La Corte de Casación creó, detrás de la fórmula legal, *la teoría del riesgo de autoridad*: el empresario, se dice en numerosas sentencias, “es responsable por los accidentes que se realicen en el tiempo y en el lugar del trabajo”. Pero tampoco quedaron conformes las conciencias. Georges Ripert, a quien ya mencionamos, acuñó una frase elegante y precisa para señalar el cambio que se está operando en las ideas: “El problema —dice el maestro francés— se ha desplazado de la responsabilidad a la reparación.” De conformidad con su pensamiento, ya no hay que preguntar si existe alguna responsabilidad subjetiva, directa o indirecta, sino que es suficiente la existencia del daño para que el trabajador tenga derecho

a la reparación. “La democracia moderna —continúa diciendo el profesor de París— resuelve el problema contemplando a la víctima y no al autor del daño.” El profesor de la Universidad de Montpellier, Gaston Morin (*La révolte du droit contre le code*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1944, p. 73 y ss.), analizó la cuestión de los riesgos del trabajo dentro de la idea del derecho del trabajo como los nuevos derechos del hombre:

La responsabilidad por los accidentes de trabajo descansa, esencialmente, en el derecho del obrero a la existencia, solución que explica el carácter alimenticio de la reparación.

Las fracciones de la *Declaración de derechos* que se ocupan de los riesgos de trabajo son otra manifestación purísima de la idea de la justicia social, en primer lugar, porque extienden su manto protector a todos los infortunios de trabajo, accidentes y enfermedades y en segundo, porque su fórmula es de tal manera amplia, que la doctrina y la jurisprudencia han podido asimilar el pensamiento nuevo sin ninguna dificultad. Una ejecutoria brillante de la Suprema Corte de Justicia (*Cía. Metalúrgica Mexicana, S. A.*, Toca 1428/32/2ª, 21 de febrero de 1935) precisó magníficamente el sentido de los preceptos constitucionales y sirve de base para su aplicación:

La teoría del riesgo profesional, como es sabido, vino a substituir las doctrinas civilistas de la culpa y de la responsabilidad contractual y, a diferencia de éstas, que tienen un fundamento subjetivo, descansa en un principio de responsabilidad objetiva. *Las doctrinas civilistas descansaban en la idea de culpa, en tanto la teoría moderna se apoya en la idea de riesgo: la producción cualquiera sea su organización*, expone al trabajador a riesgos ciertos y determinados, que son inevitables dentro de cualquier sistema y que la previsión humana, aun la más cuidadosa, no podría apartar; siendo estos riesgos inherentes al trabajo, es lógico que sea el empresario, esto es, el creador del riesgo y, a la vez, beneficiario de la producción, quien los reporte, pues no sería justo ni equitativo quedaran a cargo del trabajador, quien no obtiene los beneficios de la producción y no es tampoco el creador del riesgo. Estos riesgos son de dos clases, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, entendiéndose por accidentes del trabajo, en términos generales, las consecuencias de la acción repentina de una causa exterior, sobrevenida durante el trabajo, en ejercicio de éste o como consecuencia del mismo. *La teoría del riesgo profesional abarcó en un principio, únicamente, a aquellos accidentes cuya causa inmediata y directa era el trabajo desempeñado por el obrero, pero poco a poco se fue extendiendo para comprender también aquellos accidentes que se producen con ocasión o en ejercicio del trabajo desarrollado, de tal manera que no se re-*

quería ya la existencia de una relación causal inmediata y directa, sino que era bastante que hubiera un lazo de conexidad entre el trabajo y el accidente, o lo que es lo mismo, bastaba que el trabajo desarrollado fuera la ocasión del accidente sufrido, toda vez que no existía razón alguna para excluir estos últimos casos, en los cuales, si bien el trabajo mismo no era la causa inmediata y directa, sí era la ocasión del accidente. Esta extensión de la doctrina se debe, en general, a que se ha considerado que siendo el trabajo una fuerza puesta al servicio de las empresas, los desperfectos que esa fuerza sufra deben entrar en los gastos generales de la negociación, de la misma manera que quedan comprendidos en ellos las reparaciones de la maquinaria y demás útiles e instrumentos de trabajo. La teoría del riesgo profesional, en el último aspecto en que se ha considerado, sirvió de base para la fracción xiv del artículo 123 constitucional, que no exige la existencia de una relación causal, inmediata y directa, sino que impone al patrono la responsabilidad por los accidentes del trabajo sufridos por los trabajadores con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten.

4. Dice el artículo primero de la LSS que: “El Seguro Social constituye un servicio público nacional obligatorio.” Este primer precepto de la ley revela la grandeza y las ambiciones de la institución: es un servicio público, lo que quiere decir que su propósito es la satisfacción de una necesidad colectiva. Su relieve particular en la vida de nuestro país procede de dos circunstancias: en primer término, de que ha sido concebido como un servicio público nacional, que se extiende sobre todo el territorio y beneficia a todos los hombres que caigan dentro de sus hipótesis. Desde este punto de vista y por los servicios que presta, el Seguro Social es uno de los instrumentos principales de que puede valerse el estado para preparar una vida higiénica mejor en el futuro, o expresado con otras palabras, el Seguro Social, al extenderse a las poblaciones más atrasadas de la nación, se está convirtiendo en una escuela que ayuda a enseñar un *modo humano de vivir*: su acción primera se ejerce sobre la maternidad, pues al acoger a las madres en sus *maternidades* les enseña la forma adecuada de cuidar y alimentar a sus hijos; además, los hospitales son, ciertamente, centros de atención médica, pero, a la vez, son escuelas de salubridad para las poblaciones; y debe todavía agregarse que sus sanatorios hacen ver a los trabajadores sometidos a tratamiento que todos son iguales y que a todos se les considera como personas. La segunda circunstancia que releva la importancia de nuestros seguros sociales deriva del hecho de que es una decisión constitucional del pueblo, que quiso testimoniar su convicción profunda de que uno de los deberes primordiales de la sociedad consiste en liberar al hombre que trabaja de la incertidumbre en la vida y de las preocupaciones sociales. Además, la *Declaración*

es un mandamiento dirigido a los gobernantes y un programa mínimo que debe superarse constantemente; la ampliación de los beneficios, servicios y rentas, será un índice futuro del nivel de vida de los hombres. Por último, la LSS lo declara obligatorio; de ahí que participe de uno de los principios fundamentales del derecho del trabajo, a saber, la imperatividad de las normas. El Seguro Social posee un sentido objetivo y se aplica automáticamente, circunstancia que le separa de los seguros privados; más todavía, la protección del Seguro Social nace del simple hecho de la prestación de un servicio a una empresa, aun cuando el empresario no efectúe la inscripción correspondiente. Con base en estas ideas, creemos que es posible definir la institución en los términos siguientes: *el Seguro Social es un servicio público nacional que se propone prevenir o reparar las consecuencias de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos los trabajadores.*

A. El artículo segundo de la LSS crea el *Instituto Mexicano del Seguro Social* para la organización y administración del servicio. Es una institución pública descentralizada, con personalidad jurídica, que administra libremente su patrimonio y determina, dentro del marco de la ley y de sus reglamentos, la forma de prestar los servicios y cubrir las indemnizaciones y pensiones. Su naturaleza y las razones que condujeron a esta solución, aparecen en el párrafo siguiente de la *Exposición de motivos* de la LSS:

Para la organización y administración del sistema se crea una institución de servicio público descentralizado, con personalidad jurídica propia y libre disposición de su patrimonio, que se denominará: *Instituto Mexicano del Seguro Social*. Se encomendó la gestación del sistema a un organismo descentralizado porque ofrece respecto del centralizado ventajas de consideración, entre las que se encuentran: 1) una mayor preparación técnica en sus elementos directivos, surgida de la especialización; 2) democracia efectiva en la organización del mismo, pues permite a los directamente interesados en su funcionamiento intervenir en su manejo; 3) atraer donativos de los particulares, que estarán seguros de que, con los mismos, se incrementará el servicio a que los destinan, sin peligro de confundirse con los fondos públicos; 4) inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio.

La doctrina y la jurisprudencia han establecido que la naturaleza del IMSS es doble: como organismo descentralizado con personalidad jurídica, está sometido a las normas y procedimientos del derecho civil y mercantil para los actos jurídicos en que intervenga y a las disposiciones del derecho del trabajo por las relaciones jurídicas que forme con su personal. Pero, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo ciento treinta y cinco de

la LSS, actúa como autoridad fiscal titular de poder público para “la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, y para fijar la cantidad líquida y su percepción y cobro”. La *Exposición de motivos* del precepto justificó la doble personalidad diciendo que la vida de la institución no podía quedar en suspenso durante la tramitación de los millares de procesos a que daría lugar la oposición de los contribuyentes.

La estructura del Instituto se resuelve en los cuatro órganos siguientes: a) *La asamblea general* es la autoridad suprema y se integra con treinta miembros, designados: diez por el ejecutivo federal, diez por las organizaciones de trabajadores y diez por las de los empresarios. Sus funciones principales son: discutir anualmente el estado de ingresos y egresos, la memoria, el plan de trabajo y el informe de la comisión de vigilancia; analizar cada tres años los balances actuarial y contable que le presente el consejo técnico; y estudiar periódicamente la suficiencia de los recursos para los distintos ramos del seguro. b) *El consejo técnico* es el representante legal y el administrador del Instituto y se integra con doce personas, designadas en la asamblea general por los representantes del estado, de los trabajadores y de los empresarios. Sus funciones son las que corresponden a un administrador revestido de las facultades amplias y adecuadas para el cumplimiento de su misión. c) *La comisión de vigilancia* se compone de seis miembros, dos por cada uno de los sectores que forman la asamblea y seis suplentes. Sus funciones, previstas en el artículo ciento dieciocho son: vigilar que las inversiones se hagan de conformidad con la ley y sus reglamentos; practicar la auditoría de los balances contables y comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto; sugerir las medidas que juzgue conveniente para el mejor funcionamiento del servicio; y convocar a la asamblea general en casos graves. d) *El director general* es designado por el presidente de la República y sólo puede ser removido por causas graves y mediante una investigación en la que se le oiga en defensa. Sus funciones están previstas en el artículo ciento veinte de la LSS: presidir las sesiones del consejo técnico y de la asamblea; ejecutar los acuerdos del consejo; representar al Instituto ante todas las autoridades; presentar anualmente al consejo del estado de ingresos y egresos, la memoria del ejercicio fenecido y el plan de trabajo del año siguiente; presentar al consejo cada tres años el balance actuarial y el contable; nombrar y remover al personal subalterno y proponer al consejo la designación de los altos empleados; finalmente, realizar cualquier otra función que le señalen los reglamentos.

Las funciones principales del Instituto están previstas en el artículo ciento siete de la LSS:

I) Administrar las diversas ramas del seguro social. II) Recaudar cuotas y demás recursos del Instituto. III) Satisfacer las prestaciones que establece la ley. IV) Invertir los fondos de conformidad con las disposiciones especiales de la ley. V) Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio. VI) Adquirir los bienes muebles e inmuebles dentro de los límites legales. VII) Establecer farmacias, casas de recuperación y de reposo y escuelas de adaptación. VIII) Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas. IX) Difundir conocimientos y prácticas de previsión social. X) Expedir sus reglamentos interiores.

B. Usamos el término: *extensión de los seguros sociales*, para describir las categorías de personas aseguradas y las zonas territoriales en que se aplican. La LSS ha venido ampliando paulatinamente sus servicios y es indudable que por su extensión a personas que no son sujetos de una relación de trabajo, principia a efectuarse el tránsito de la previsión a la seguridad social.

En su versión original de mil novecientos cuarenta y tres, la LSS comprendía a los trabajadores sujetos de una relación de trabajo, independientemente de la naturaleza de la empresa (pública, privada, de administración mixta u obrera) a la que prestaran sus servicios, a los aprendices y a los miembros de sociedades cooperativas de producción. Durante varios años, los cooperativistas sostuvieron que la *Declaración de derechos* se refería exclusivamente al trabajo asalariado; la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia no llegó a resolver la cuestión constitucional, pero algunos años después, dándose cuenta de las ventajas de la institución, cambió de opinión el movimiento cooperativo, aceptando su afiliación al Instituto. Reformas posteriores de la ley extendieron el ámbito personal de aplicación de los seguros sociales a los miembros de las sociedades de administración mixta y obrera. Sin embargo, algunos trabajadores obligados por el régimen de los seguros sociales no se encuentran aún afiliados: ferrocarrileros, petroleros y los mineros dedicados a la extracción de minerales; la razón de esta situación debe buscarse en el hecho de que las empresas a las que prestaban sus servicios otorgaban a los trabajadores mayores prestaciones de las que originariamente concedía el IMSS; los últimos años han invertido la situación, por lo que actualmente se encuentra en trámite su ingreso al Instituto. Una de las manifestaciones sobresalientes de la acción del IMSS consiste en la extensión de los seguros sociales a los trabajadores del campo: sin duda, algunos campesinos son sujetos de una relación de trabajo, pero una mayoría importante ha perdido o está perdiendo ese carácter, ejidatarios y pequeños productores, de caña y henequén, entre otros. Es asimis-

mo indudable que esta ampliación de los servicios significa un tránsito definitivo de la previsión a la seguridad social. Según los datos estadísticos proporcionados por el IMSS, al treinta y uno de agosto de mil novecientos sesenta y tres, estaban asegurados un millón setecientos ocho mil seiscientos noventa y nueve trabajadores; y sus familiares beneficiarios alcanzaban la suma de dos millones ochocientos setenta y tres mil ochenta y dos personas.

Cuando se expidió la LSS se ofrecieron dos alternativas: declararla obligatoria en todos sus ramos, maternidad, enfermedad, etcétera, en todo el territorio nacional y para todas las personas comprendidas dentro de su radio de acción, o bien, aplicarla progresivamente, a medida que las circunstancias lo permitieran. La primera solución parecía tener en su favor el principio de igualdad de tratamiento para todos los hombres, pero el legislador se dio cuenta de que su realización era imposible, pues el implantamiento de los diversos ramos del seguro supone un estudio cuidadoso y la instalación de los servicios médicos y asistenciales indispensables. De ahí que el artículo segundo transitorio de la LSS dijera que: "El poder ejecutivo determinaría, a propuesta del Instituto, las fechas de implantación de los diversos ramos del seguro y las circunscripciones territoriales en que se aplicaría, tomando en consideración el desarrollo industrial, la situación geográfica, la densidad de población asegurable y la posibilidad de establecer los servicios correspondientes." Al concluir el año de mil novecientos sesenta y tres, las actividades del Instituto se extendían a todo el territorio nacional, si bien debemos aclarar que no todos los trabajadores del campo se encuentran actualmente afiliados.

C. En una página anterior transcribimos la fracción veintinueve de la *Declaración*; en ella se habla de los seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y de otros con fines análogos. La redacción del precepto traduce el sentido programático de la *Declaración* y se ajusta a las exigencias de la técnica legislativa: en su primera parte contiene una enumeración enunciativa de las ramas principales de los seguros sociales, pero en su frase final abrió la puerta para que el legislador ordinario establezca otros con fines análogos; actualmente se encuentran en estudio los sistemas de guarderías infantiles y las asignaciones familiares. También relatamos el aparente conflicto entre las fracciones catorce y veintinueve y el triunfo de la tesis que defendió la unidad de los seguros en beneficio de los trabajadores y de sus familias. El artículo tercero de la LSS consideró cuatro ramas asegurables: los accidentes de

trabajo y las enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y la maternidad; la invalidez, vejez y muerte; y la cesantía en edad avanzada.

D. Cuando nacieron los seguros sociales no se había alcanzado la idea contemporánea de la seguridad social; la diferencia entre las dos instituciones nos parece que es la siguiente: Bismarck, que fue su creador en Alemania, se movía al impulso de dos principios. De un lado, dentro de la tendencia política que se conoce con el nombre de *intervencionismo de estado*; los seguros sociales fueron concebidos como un procedimiento para calmar la inquietud de los hombres, que no tenían ninguna seguridad en su futuro, toda vez que la única fuente de sus ingresos era el salario diario. Pero al lado de esta primera tendencia subsistía la concepción individualista del derecho; de ahí que se juzgara adecuado imponer a los trabajadores y a los empresarios la obligación de contribuir al sostenimiento de la institución. Los teóricos del sistema afirmaron, además, que la contribución de los trabajadores tenía la ventaja de alejar toda idea de beneficencia o asistencia; los trabajadores, al pisar los sanatorios y clínicas o al recibir sus pensiones, tendrán la sensación de que han pagado, por lo menos en una proporción igual a los empresarios, los servicios que reciben. La idea de la seguridad social, según creemos se deduce de las explicaciones ofrecidas líneas arriba, parte de un punto de vista nuevo: el hombre que presta un servicio útil a la sociedad, como trabajador asalariado, artesano, comerciante o industrial en pequeño, adquiere el derecho de que la sociedad le asegure una existencia digna desde su niñez hasta su muerte; Georges Ripert y Gaston Morin, según vimos al hablar de los riesgos de trabajo, mencionan el tránsito de la responsabilidad a la reparación, lo que significa que la empresa tiene el deber de reparar el desgaste natural de las fuerzas físicas. La idea de la seguridad social puede presentarse como una extensión de esta doctrina: *el sistema económico de producción, cualquiera sea su naturaleza, debe reparar las consecuencias de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos los hombres*. Este deber es algo distinto y tiene un fundamento diverso del salario: la retribución que percibe el trabajador a cambio de su trabajo sirve para contemplar el presente y satisfacer las necesidades crecientes de la vida; los servicios de la seguridad social parten de un infortunio o de una necesidad extraordinaria.

El legislador mexicano quedó anclado en la tesis vieja; el artículo ciento ocho de la LSS, dice:

Los recursos del Instituto estarán constituidos por: I) Las cuotas que deben enterar, conforme a esta ley, los patronos y los trabajadores, y la contribución del Estado. II) Los intereses, alquileres,

rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan los bienes del Instituto. III) Las donaciones, herencias, legados, subsidios y adjudicaciones que se hagan al Instituto. IV) Cualesquiera otros ingresos que en favor del Instituto señalen las leyes y reglamentos.

Los sindicatos mexicanos no han olvidado las nuevas ideas y en los contratos colectivos han logrado incluir una cláusula que pone a cargo de los empresarios la obligación de cubrir íntegramente las aportaciones de los dos sectores.

E. De conformidad con lo expuesto en el párrafo anterior, la fuente de ingresos principal de los seguros sociales está constituida por las cuotas que cubren los trabajadores y los empresarios, calculadas sobre el monto de los salarios. Sobre este particular conviene mencionar las reglas siguientes: *a)* Si los trabajadores perciben como salario el mínimo legal, el empresario está obligado a cubrir la cuota que le corresponde y la de los trabajadores. *b)* Si el salario de los aprendices es el mínimo o menor, se sigue la misma regla. *c)* Las cuotas de los trabajadores y de los empresarios varían con el monto de los salarios. El artículo diecinueve de la LSS formó doce grupos, que se inician con el de los trabajadores cuyos ingresos son menores de ocho pesos diarios y concluyen con el que comprende a los trabajadores que perciben entre setenta y ochenta pesos. *d)* La cantidad últimamente mencionada constituye el salario tope, lo que significa que las rentas que cubre la institución a los asegurados o a sus deudos se calculan hasta ochenta pesos en su nivel más alto. El legislador ordinario justificó esta limitación diciendo que el seguro social tiene por objeto proteger a las clases económicamente débiles, concediendo a los trabajadores una pensión suficiente para conducir una existencia decorosa. Por otra parte, la LSS permite a los trabajadores y aun a los empresarios, contratar seguros adicionales, de tal manera que podría obtenerse en un contrato colectivo la inclusión de una cláusula que impusiera la obligación a los patronos.

F. Los seguros sociales están instituidos para prevenir o reparar las consecuencias de los riesgos a que están expuestos los trabajadores; esta finalidad se cumple mediante *las prestaciones*: se da este nombre a *los servicios y suministros que debe prestar el Instituto a los beneficiarios*. La doctrina divide las prestaciones en *preventivas y reparadoras*, clasificación que corresponde a las finalidades que persigue la institución.

La fracción quince de la *Declaración*, fiel a su naturaleza programática, está redactada en forma amplísima, circunstancia que

permite al estado desarrollar una política generosa y benéfica para prevenir los riesgos:

Los patronos estarán obligados a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza del trabajo.

La acción del seguro social en este campo de las prestaciones preventivas penetra en el radio tradicional de acción de la inspección del trabajo, lo que es una comprobación más de la necesaria unión futura de las dos ramas jurídicas: derecho del trabajo y seguridad social.

Las prestaciones reparadoras se subdividen en dos grupos, que han sido denominados por la doctrina *prestaciones en especie* y *prestaciones en efectivo*. Al considerar las primeras surge otra vez ante nosotros el sentido hondamente democrático del derecho del trabajo y de la seguridad social, pues se aplican a todos los trabajadores por igual, independientemente de los salarios que perciban.

Las prestaciones en especie son dos: *a*) La primera es la asistencia médica y el suministro de material de curación y medicamentos. La prestación, igual para todos los trabajadores, según acabamos de indicar, es ilimitada, o expresado con otras palabras: su límite es la necesidad del trabajador víctima de un accidente o de una enfermedad. *b*) La segunda prestación tiene por objeto devolver al trabajador su capacidad de trabajo y de ganancia y consiste en procurar la readaptación o reeducación profesional de la persona y en la utilización de los medios artificiales cinemáticos adecuados.

A diferencia de las anteriores, la prestación en efectivo se traduce en las pensiones que deben cubrirse al trabajador o a sus derechohabientes. En relación con este tema conviene formular algunas observaciones: *a*) La incapacidad del trabajador puede ser temporal o permanente. Si es lo primero, percibe el importe íntegro de su salario por el tiempo señalado por la ley. Cuando la incapacidad es permanente percibe una pensión que es siempre inferior al monto del salario. La LSS consiguó una vez más el principio de la indemnización *forfaitaire*. *b*) En el párrafo anterior indicamos que las pensiones varían con el monto de los salarios y que éstos tenían un tope de ochenta pesos, más allá del cual cesaba la protección del Instituto. *c*) La pensión es además proporcional al grado de incapacidad del trabajador. *d*) En los casos

de muerte, el Instituto cubre una pensión a la viuda, a los hijos, a la concubina si falta la primera y a los ascendientes que hubiesen vivido con el trabajador fallecido. e) Finalmente, el artículo doce de la LSS declara que: “Las pensiones y subsidios no son susceptibles de embargo judicial o administrativo, salvo en los casos de obligaciones alimenticias en que puede embargarse hasta el cincuenta por ciento de su monto.” En esta disposición triunfó la tesis doctrinal y jurisprudencial que expusimos al hablar de la inembargabilidad del salario.

El seguro de maternidad amerita una consideración especial; de conformidad con lo dispuesto en el artículo cincuenta y seis las trabajadoras tienen derecho a las prestaciones siguientes: asistencia obstétrica; un subsidio en dinero durante cuarenta y dos días anteriores y posteriores al parto; en caso de necesidad, ayuda para lactancia; finalmente, una canastilla al momento del nacimiento del hijo.