

ciudad fundada según los más altos y preciados valores sociales, no en la aniquiladora y suicida lucha de todos contra todos o de clase contra clase, sino sobre un orden de paz, libertad, justicia y solidaridad, en que todos unan sus esfuerzos al logro de propósitos comunes y recíproco respeto a su intransferible e inalienable dignidad de persona.

Insistiremos en que una paz universal o regional, duradera y permanente, debe fundarse en la Justicia Social, y en nuestros días ésta no puede ser entendida sin una Seguridad Social.

BIBLIOGRAFIA

- ARCE CANO, GUSTAVO.—*Los Seguros Sociales en México*.—Ed. Botas, México, 1944.
- DE LA CUEVA, MARIO.—*El Derecho Mexicano del Trabajo*.—Tomo II. Ed. Porrúa. México, 1949.
- DESENTIS, ADOLFO.—*Historia de la Inseguridad Social, la Seguridad Social y los Seguros Sociales*. (Conferencia). Junio, 1951.
- GARCIA CRUZ, MIGUEL.—*La Seguridad Social, sus bases.—Evolución, Importancia, Económica Social*. México, 1951-1958.
- GETTING, ANDRE.—*La Seguridad Social*.—Traduc.—Estudios y notas de Francisco González Díaz Lombardo. México, 1952.
- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, FRANCISCO.—*Naturaleza Jurídica de la Descentralización Administrativa del Instituto Mexicano del Seguro Social*. (Inédita). México, 1949.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.—*México y la Seguridad Social*. México, 1952.
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.—*Seguridad Integral Mexicana*. Francisco González Díaz Lombardo. México, 1952.
- HERRERA GUTIERREZ, ALFONSO.—*La Ley Mexicana del Seguro Social*. México, 1943.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO.—*La Seguridad Social*.—Manual de Educación Obrera. Ginebra, 1958.
- SOLORZANO, FRANCISCO JAVIER.—*Los Seguros Sociales Obligatorios como Factores de Bienestar Colectivo*. (Tesis Profesional). 1933.

CAPITULO II

EL SEGURO SOCIAL MEXICANO

(Historia y Realidad)

S U M A R I O

- 1.—El Derecho contra la Pobreza. 2.—Conquista insólita. 3.—El Mundo de los Teólogos Españoles. 4.—Defensores y Protectores de los Indios. 5.—La Previsión Indiana y las Leyes de Indias. 6.— Los Hospitales. 7.—Los Misioneros. 8.—El Progreso Material y las Misiones. 9.—Proyección de la protección Hispana hacia la Independencia. 10.—El Seguro Social y la Revolución Mexicana. 11.—El Seguro Potestativo de Utilidad Pública de la Constitución de 1917. 12.—Proyecto de Ley del Trabajo. 13.—El Proyecto Obregón del Seguro Social. 14.—Legislaciones Locales de Seguros Sociales. 15.—La Reforma Constitucional de Portes Gil. 16.—Proyectos de Leyes de Seguro Social Obligatorio. 17.—Proyecto del General Lázaro Cárdenas. 18.—La Legislación Social Militar. 19.—El Segundo Plan Sexenal y la Comisión Redactora de la Ley. 20.—La Ley y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

EL SEGURO SOCIAL MEXICANO

(Historia y Realidad)

1.—EL DERECHO CONTRA LA POBREZA.

El derecho a no ser pobre, esto es, el derecho que todo hombre tiene contra la miseria, en cualquiera de sus aspectos, es a nuestro juicio una de las bases de las instituciones sociales.

En el Seguro Social, como Institución, se unen los intereses opuestos de obreros y empleadores, al logro de un fin común de beneficio colectivo, de lucha contra la pobreza, contra la miseria económica, biológica, política, social de ahora, de mañana y siempre.

Por otra parte, ya lo hemos dicho, el hombre ha combatido en lo individual y social, la amenaza que continuamente le acecha de la inseguridad y, para ello, ha ideado los más variados medios de combatirla, desde el inicio de su historia.

2.—CONQUISTA INSOLITA.

En México de la Nueva España, bien podemos decir que el Derecho Indiano fué protector de los indígenas y en ella encontramos los más valiosos precedentes de nuestra Legislación Social, de previsión social, en una época, en que dijéramos providencialmente, España en lo mejor de su Historia y de su Cultura, se vuela sobre América para dejar en ella las más fecundas y humanitarias semillas, que hoy desarrolladas, vemos florecer fuertemente enraizadas en lo mejor de nuestra tradición patria.

Insólito es el hecho, que no hemos visto repetirse en otro pueblo, España se preocupa por fundar su derecho y títulos sobre las tierras recién descubiertas, no aceptando sus más grandes teólogos juristas la mera conquista de las armas o la disposición pontificia, sino que la movieron otras tantas razones, basadas en una idea de igualdad y libertad, de amor, caridad y fra-

ternidad, que los llevó a los más apartados y escondidos confines, quizá en el afán de establecer un nuevo mundo, que se acomodara a los ideales sociales siempre soñados.

“Aquella era la humanidad en su esencia primitiva, antes que un país marcado en las cartas de Tolomeo era la tierra de la humanidad risueña, sin yugo y sin dolores. Era la utopía de los filósofos. Colón y sus compañeros encontraron pueblos desnudos, felices y bondadosos; pueblos que no necesitaban cubrirse el cuerpo, pues los amparaba con sus dulzuras la naturaleza pródiga; pueblos sin pasado, sin temor a lo desconocido, pueblos que demostraban la existencia de una edad de oro anterior a los artificios humanos” 1.

La conquista de América, ha señalado Salvador Toscano, es empresa substancialmente renacentista, encargada a hombres en los que pervivía el espíritu medieval. 2.

La esencia del acontecimiento, su metafísica más honda, se adecua a las relaciones del Renacimiento, en la voluntad de dominio y de conquista del espacio en el afán por el conocimiento geográfico y del hombre.

3.—EL MUNDO DE LOS TEOLOGOS ESPAÑOLES.

En España los acontecimientos fueron extraordinarios. Apenas si se habían liberado de la dominación de siete siglos de los Moros con la toma de Granada en 1492, cuando Cristóbal Colón descubre América. En la Edad Media se había sostenido de acuerdo con el pensamiento de Pablo de Tarso, que “no hay potestad que no venga de Dios” (*non est potestas nisi ac Deo*).

1.—Carlos Pereyra.—Historia de América Española.—Ed. Calleja.—Tomo I.—Pág. 84, Cit. México y la Seguridad Social.—Pág. 122.

2.—Cfr. Una Empresa Renacentista de España; la Introducción de Cultivos y Animales Domésticos Euroasiáticos en México, Cit.—México y la Seguridad Social, Pág. 12.

pero se pensó que ésta la había entregado directamente Dios al Papa y al Rey, provocándose lo que en la Historia se conoce con el nombre de la “lucha de las investiduras”. Sin negar el postulado de San Pablo, los “Teólogos Españoles”, con claro pensamiento y virilidad sin par, en pleno absolutismo, sostuvieron que la potestad de gobernarse corresponde al pueblo, ante quien sus gobernantes, cuyos mandatarios son, habían de responder, llegándose hasta autorizar, en casos excepcionales naturalmente, la destitución del tirano y el mismo regicidio. El gobernante ha de legitimarse ante su pueblo buscando su bien: “*Rex eris si bene facies, rex non eris, si bene non facies*”. Frente a esta excelente idea democrática de España en cambio, el jurnaturalismo protestante Grothius, Althusius, Thomasius, y Pufendorff, funda el Derecho en la naturaleza racional y social del hombre. Tomás Hobbes y John Locke, llegan a justificar la forma de gobierno absolutista de sus soberanos; Nicolás de Maquiavelo y Jean Bodin, cimientan y justifican la teoría del poder del Estado, por encima de los principios del Derecho.

Qué grandes y colosales resultan, los argumentos profundos y sagaces del Prior del Convento de San Esteban y Salmantino Universitario, Francisco Vitoria, O. P., en sus “*Relectio de Indiis*”, en defensa de las personas y los bienes de los indios. Qué gigantesca la proporción de Fray Bartolomé de las Casas. Qué extraordinaria la doctrina de Fray Domingo de Soto y de toda esa pléyade de teólogos juristas, cuyas teorías serán siempre savia, fecunda y fortificante, de un Fray Matías de San Martín, Obispo de Charcas, de Vázquez de Menchaca y sobre todo del quizá más egregio de todos, del Jesuíta Francisco Suárez.

4.—LOS DEFENSORES Y PROTECTORES DE LOS INDIOS.

Estas ideas tuvieron que estar en la mente del misionero de la Conquista, quien sintió piedad por la muerte del indígena, produciéndose una reacción espiritual y efectiva, mediante protestas y prédicas indignadas, furibundas y ardorosas defensas, abiertamente señaladas al monarca.

Se señala al Padre Dominico Antonio de Montesinos como le primer religioso que alzó su voz contra los abusos del repartimiento y que logra, con la ayuda de su orden, que en 1512 se promulgaran las **Ordenanzas** que hoy conocemos con el nombre de **Leyes de Burgos**, y que son las primeras destinadas a proteger a los Indios, obligando a un mejor trato, ya que en ellas se señalaban dos períodos de cinco meses anuales de trabajo y cuarenta días de descanso, para que los indios atendiesen a las labores de sus bienes propios, la limitación del trabajo en el interior de las minas; la obligación de establecer "chozas cercanas para habitación, iglesia para los rezos y lugar para que cultivaran para sí los indios en los lugares de trabajo; obligación de dar alimentos, protección a las mujeres embarazadas y a los niños, vigilancia del trabajo para el cumplimiento de las Ordenanzas sobre todo en lo referente al trato y pago de salarios.

Desde la época del Cardenal Cisneros, se pensó en conferir a una persona que al decir de Las Casas debía "procurar la utilidad y conservación de los indios con mucha vigilancia y cuidado y tener en justicia los dichos indios, porque no les sea hecha ninguna sin razón y sin justicia, y que con ésta tal persona ningún otro juez ni justicia tenga que hacer, ni mandar ni estorbarle". Los primeros protectores fueron: Fray Vicente Valverde, en el Perú; Garcés y Zumárraga, en Nueva España; Juan del Valle, en Popayan; García Díaz, en Quito y Juan de Barrios, en Río de la Plata.

5.—LA PREVISION INDIANA Y LAS LEYES DE INDIAS.

Todo el pensamiento y acción española tuvo que reflejarse en la más fantástica Legislación que se haya dado quizás jamás, para un pueblo conquistado, como fué la de Indias y que debe ser necesario entroncar con nuestras actuales concepciones.

Sólo haremos referencia de algunos aspectos de su estupendo contenido.

Independientemente de la idea que en su origen tuvieron los **repartimientos** y la **encomienda (Mamposta)** para la institución de los protectores de indios y muchas otras disposiciones, que no fueron instrumentos de poder y opresión, no pudieron haberse omitido reglas sobre abasto, salubridad y reglamentaciones en materia económica y bienestar social, con carácter de protección, como son las que se referían a que oyeran en justicia a los indios; el pago de salarios a los indígenas; que los justicias no consientan ni maten a los naturales; instauración de colegios; que los encomenderos adoctrinen, defiendan y amparen a los indios en sus bienes y personas; los cuales no tengan obligación de hacer edificios a sus encomenderos, que éstos no tengan obrajes en sus encomiendas, que no puedan tener en casa india que les fuera repartida; que no impida casamiento entre indígenas; que los indios, sean amparados por la justicia eclesiástica y secular; prohibición de vender a los hijos, de que los hijos solteros no se separen de sus padres. Prohibición de que los naturales de tierra caliente no sean llevados a trabajar a tierra fría y al contrario. Prescripción para que los indígenas puedan criar ganado mayor y menor, así como se les señale tiempo para trabajar en sus heredades y granjas, si las tienen, y que se procure que las tengan; que no se introduzcan ganados en sus tierras; toda una minuciosa regulación del trabajo en los obrajes y otras tantas normas de gran interés que sería largo enumerar.¹

1.—Cfr. México y la Seguridad Social, Pág. 142.

El ilustre historiador e investigador mexicano Don Silvio Zavala en su colección de Ordenanzas del Trabajo, que localizó en el Archivo General de la Nación, cita entre otras tantas la de 1559, en donde se encuentra una verdadera regulación laboral, muy cercana a las legislaciones modernas, que implica una clara tutela de los indígenas frente a los obreros o patrones. "El Virrey don Luis Velasco, teniendo en cuenta la utilidad y bien común como resulta de los obreros de paños, sayales y jergas, reiterando anteriores ordenamientos y para el buen tratamiento de los indios que en ellos se ocupan, acordó añadir otras, mandando pregonarlo para su guarda".¹

Se estableció en las Leyes de Indias que no debía ningún indígena recibir adelantos a sus salarios, que más tarde los redujeran a esclavitud, estableciendo para tal efecto un máximo hasta el que el patrón podría prestar, sancionándolo en caso de dar una cantidad superior con la pérdida de la misma; que nadie podría ser obligado a prestar un trabajo sin su consentimiento, tal como nos lo señala nuestro actual artículo 4o. y 5o. Constitucionales; la prohibición de malos tratos; que los salarios fueran realmente pagados y no se defraudara al indígena y otras muchas disposiciones de protección al trabajador que son un caro precedente de nuestra Legislación Social.

Así pues, durante la Colonia, se busca poner un límite a los abusos, estimando la necesidad de un sistema tutelar para los indígenas, en desigualdad real de posibilidades y de potencias a la de los obreros, los patrones de entonces. En fin, se pretendió establecer una justa ordenación del trabajo como un medio para combatir la inseguridad social. La regulación del trabajo tiene como base jurídica la prohibición expresa de trabajos personales en las Indias. Por cédula de 1532 la Reina ordenó al Presidente y Oidores de la Audiencia de Nueva España, proveer

1.—Cit. México y la Seguridad Social.

que los indios que trabajan en los edificios de la ciudad de México sean bien tratados y pagados.

6.—LOS HOSPITALES.

Por otro lado, no se descuidó el fomentar y proteger la fundación de hospitales, que había sido objeto de atención por don Hernán Cortés, que fundó el "Hospital de Jesús" y de las órdenes religiosas. En 1553 se manda Cédula a la Audiencia de la Nueva España para que se ordene la institución de un hospital, para curar pobres y enfermos y que para su edificación y sostenimiento se dé cierta cantidad de la Real Audiencia; en 1556 se manda a dicha Real Hacienda que pague dos mil ducados para el edificio del citado hospital. En el resto del Continente, se ordena cosa semejante; en 1565 merece atención el **Hospital de Guayaquil**, "muy necesario para curar españoles e indios que a la dicha ciudad van de ordinario de todas las partes de dichas provincias a tomar la zarzaparrilla, que se coge en ella, con lo cual el agua de río, que era medicinal, se curan muchas enfermedades", y se manda al Virrey del Perú, D. Francisco de Toledo en 1568, provea lo que convenga para que se dé lo necesario a los "**Hospitales de la Ciudad de los Reyes**".

En 1573 se ordenó que en los nuevos descubrimientos y poblaciones se hagan hospitales en que se curen los enfermos pobres, tanto sean indios como españoles, "señalando sitio y lugar para la Casa Real del Consejo y Cabildo, Aduana y Atarazana junto al mismo templo y puerto, de manera que en tiempo de necesidad, puedan favorecer las unas y las otras; el hospital para pobres y para enfermos no contagiosos, se ponga junto al templo y por el claustro de él para los enfermos contagiosos y ponga el hospital en parte que ningún viento dañoso pasando por él vaya a herir en la demás población y si se edificare el