

tria que no encontraba un medio propicio para su desenvolvimiento.

#### 10.—EL SEGURO SOCIAL Y LA REVOLUCION MEXICANA.

La Revolución Mexicana, preocupada por la situación de desamparo en que se encontraban las clases laborantes del país, tenía desde 1913 la deuda con el pueblo de establecer en su beneficio, y como resultante de su evolución política social, acorde con los principios que la inspiraron, un régimen integral de Seguridad Social.

El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, **Don Venustiano Carranza**, el 12 de diciembre de 1912 proclamó que con el establecimiento del seguro social, las instituciones políticas de México, cumplirían su cometido atendiendo satisfactoriamente a las necesidades de la sociedad.

En la **Ley del Trabajo de Yucatán**, a iniciativa del General **Salvador Alvarado**, el 11 de diciembre de 1915, se decía que "el Gobierno fomentaría una asociación mutualista, en la que se aseguraran los obreros contra los riesgos de vejez y muerte". Cabe a este ordenamiento considerarlo como el primero en nuestro país que estableció el Seguro Social, según el decir de distinguidos estudiosos.

#### 11.—EL SEGURO POTESTATIVO DE UTILIDAD PUBLICA DE LA CONSTITUCION DE 1917.

Al terminar los trabajos del Congreso Constituyente de Querétaro, que culminaron en la **Constitución Político Social** de 5 de febrero de 1917, que actualmente rige nuestros destinos, la fracción XXIX del Artículo 123 se refirió en su versión original, a un seguro de tipo potestativo al señalar textualmente:

"Se considera de utilidad social, el establecimiento de **cajas de seguro, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros con fines análogos**, por lo cual el Gobierno Fede-

ral, como el de cada Estado deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole para difundir e inculcar la **previsión popular**".

Este precepto dió lugar a la inserción de disposiciones semejantes en las Constituciones Locales de los Estados de la Federación, que motivaron a su vez, dictar medidas eficientes de previsión.

En las diversas fracciones del Artículo 123 de la Constitución, se han señalado diferentes disposiciones de Seguridad Social.

#### 12.—PROYECTO DE LEY DEL TRABAJO.

Al promulgarse en 1919 el **Proyecto de Ley del Trabajo**, para el Distrito y Territorios Federales, se propuso el establecimiento de cajas de ahorro, cuyos fondos tendrían por objeto impartir, entre otros beneficios, ayuda económica a los obreros desocupados. Los trabajadores darían el 5% de sus salarios, en tanto que a los patrones les tocaría aportar el 50% de la cantidad que les correspondiera a sus asalariados por concepto de utilidades en las empresas de conformidad con el Artículo 123 Frac. VI.

#### 13.—EL PROYECTO OBREGON DEL SEGURO SOCIAL.

En 1921 se elaboró el primer **Proyecto de Ley del Seguro Social voluntario** a iniciativa del Presidente General Alvaro Obregón, que si bien no llegó a ser promulgado, despertó, sin embargo, el interés del público.

Por Decreto de 13 de noviembre de 1928 se creó el **Seguro Federal del Maestro**, mediante el establecimiento de una sociedad mutualista, para beneficiar a los deudos y familiares de los profesores asegurados a su fallecimiento.

#### 14.—LEGISLACIONES LOCALES DE SEGUROS SOCIALES.

El artículo 123 de la Constitución había encomendado a los

Estados la expedición de Leyes del Trabajo. Estos Códigos indicaron que los patrones podían cumplir sus obligaciones por riesgos profesionales, contratando seguros en beneficio de sus trabajadores, como sucedió en **Puebla** (1921), **Campeche** (1924), **Veracruz** (1925), **Tamaulipas** (1925), **Aguascalientes** e **Hidalgo**.

En la **Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro**, antecedente importante del Seguro Social, que fue expedida el 12 de agosto de 1925, se decía que los funcionarios y empleados de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Territorios Nacionales, tenían derecho a pensión cuando llegasen a los 55 años de edad o tuvieran 35 años de servicios, o también, cuando se inhabilitaran para el trabajo. Se hizo extensible este derecho a los deudos de los funcionarios y empleados. Su capital se formó fundamentalmente por descuentos forzosos sobre sueldos durante el tiempo de servicios y con las subvenciones de la Federación, Distrito y Territorios Federales.

#### 15.—LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE PORTES GIL.

La fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución fué reformada el 31 de agosto de 1929, quedando en los siguientes términos:

“Se considera de **utilidad pública** la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de **invalidez**, de **vida**, de **cesación involuntaria del trabajo**, de **enfermedades**, de **accidentes** y otros con fines análogos”.

Se establece el seguro ya aquí con **carácter obligatorio**. En la iniciativa del Código Portes Gil de 1929 se volvió al sistema de las Leyes de los Estados, obligándose a los empleadores a contratar seguros de riesgos profesionales, depositando en una institución bancaria cantidades equivalentes del 2 al 5% del

salario mensual, para constituir un fondo de beneficio de los trabajadores.

El incomparable Maestro de América, señor Lic. Don José **Vasconcelos**, en la Convención Antirreleccionistas que lo postuló para candidato a la Presidencia de la República, señaló: “Hay que dedicar empeño preferente y organizar la prevención y previsión sociales, a fin de dar a todos los hombres que trabajan seguridad económica para ellos y los suyos, creando una institución nacional de seguros que cubra en lo posible todos los riesgos físicos y económicos que agotan la capacidad adquisitiva del trabajador o la vuelven insuficiente para cubrir sus necesidades vitales”.

El Congreso de la Unión en 1932 durante el Gobierno del Ing. **Pascual Ortiz Rubio**, expidió un Decreto que otorgaba facultades extraordinarias al Presidente de la República para que en un plazo de 8 meses expidiera la **Ley del Seguro Social Obligatorio**, que no llegó a realizarse en atención al cambio de gobierno habido.

#### 16.—PROYECTOS DE LEYES DE SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO.

Se ha considerado al período que va de 1932 a 1940, como la época de discusión de este problema y de formulación de proyectos para resolverlo. Se elaboraron diversas iniciativas de Ley en los entonces Departamentos del Trabajo y Salubridad, en la Secretaría de Gobernación, en la Comisión de Estudios de la Presidencia y en la Secretaría de Hacienda, que por adolecer de deficiencias teóricas y de la técnica actuarial, necesarias no llegaron a ser realidad.

El Partido Nacional Revolucionario al redactar el **Primer Plan Sexenal del Gobierno** (1934-1940), dijo que sería capítulo final, en materia de crédito, dar los primeros pasos de integra-

ción de un sistema de seguros sociales que sustrajera al interés privado, esta importante rama de la economía.

En la **Exposición de Motivos de la Secretaría de Industria**, se reconoció la necesidad de expedir la Ley del Seguro Social. Allí se sostuvo que el Seguro Social, sería el medio más eficaz para garantizar al trabajador y ofrecerle un medio para reparar los perjuicios sufridos al realizarse los demás riesgos, que junto con el profesional, está expuesto, como la muerte, la enfermedad no profesional, la invalidez a causa de la edad y la falta de trabajo, lo cual beneficiaría por su parte al empleador, ya que le libraría de desembolsar sumas crecidas por el pago de primas fijas.

En el **Primer Congreso de Derecho Internacional** celebrado en 1934, se discutió sobre si se debía organizar un solo Instituto que abarcara los diferentes riesgos, o si era mejor, dejar fuera del Seguro Social los riesgos profesionales, así como en qué forma debían pagarse las cuotas, ya que los trabajadores sostenían que éstas deberían cubrirse por los patrones y el Estado. Los empleadores afirmaron que su intervención en el Seguro Social, debería limitarse a la obligación constitucional de participar a sus obreros en las utilidades de sus empresas.

En el mismo año, dice el estudioso y culto Lic. Gustavo Aree Cano, de quien tomamos algunas de estas notas, en un "**Proyecto de Ley del Trabajo y de la Previsión Social**" se fijaron las bases sobre las que descansaría la Ley del Seguro Social, que tendría como característica ser **obligatorio, constituir un servicio federal descentralizado** a cargo de un organismo que se llamaría **Instituto de Previsión Social**, teniendo como principios gozar de autonomía completa, estar integrado por representantes del Gobierno Federal, de los empleadores y de los trabajadores, no perseguir fines lucrativos y obtener sus recursos de

las aportaciones que la Ley estableciera a cargo del Estado y de los empleadores asegurados.

Este Instituto debía otorgar dos clases de prestaciones una en dinero, bajo la forma de subsidios temporales, de pensiones e indemnizaciones globales; la otra en especie, la que se traduciría en asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y en aparatos accesorios, terapéuticos, hospitalarios y reeducación.

#### 17.—**PROYECTO DEL GENERAL LAZARO CARDENAS.**

Otro Proyecto de Ley fué enviado a la Cámara de Diputados por el **General Lázaro Cárdenas, el 27 de diciembre de 1938**, que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, enfermedades y desocupación involuntaria. Se señalaba la creación de un organismo descentralizado que se denominaría **Instituto Nacional de Seguros Sociales**, con representación obrero-patronal, que juntamente con el Ejecutivo Federal, aportarían las cuotas para su financiamiento. Se prevenía que las cuotas tendrían el carácter de fiscal. Las prestaciones podrían ser individuales o colectivas, directas o indirectas, consistentes en indemnizaciones, subsidios, o pensiones en dinero, asistencia médica y farmacéutica, hospitalización, aparatos y accesorios terapéuticos y ortopédicos, servicios de colocación, orientación profesional y fomento de obras y servicios de interés colectivo, según lo afirma el jurista yucateco a que antes nos hemos referido. Este proyecto careció de base actuarial en su formulación, pues de la práctica habrían de obtenerse los datos estadísticos.

#### 18.—**LEGISLACION SOCIAL MILITAR.**

No podemos dejar de mencionar dentro del Sistema Nacional de Seguridad Social, la protección que se ha dado a la clase militar, con un sentido profundamente social y humano. El 11 de marzo de 1926 fue expedida la **Ley de Retiros y Pensiones**

**Militares**, que fue substituida por la del 30 de diciembre de 1939 (publicada en el Diario Oficial del 15 de abril de 1940), siendo la Ley vigente del 30 de diciembre de 1955 (publicada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1956). Por decreto del primero de enero de 1936 fue creado el **Fondo de Ahorro del Ejército**, con objeto de poner a disposición de dicho Cuerpo una cantidad en efectivo para ser utilizada al término de sus servicios. Hasta el primero de septiembre de 1956, la Federación aportó \$0.10 diarios por individuo de tropa en servicio activo. A partir de esa fecha se cambió esta denominación por la de "**Fondo de Trabajo del Personal de Tropa del Ejército y la Armada**", aumentándose la cuota a dos tantos, es decir, \$0.30 por plaza en beneficio de los individuos de tropa voluntarios en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. La **Ley del Seguro de Vida Militar** fue promulgada el 6 de abril de 1953 y abrogada por la del 29 de diciembre de 1950 (Diario Oficial del 31 del mismo mes y año) tiene por objeto proporcionar ayuda pecuniaria a los deudos, independientemente del motivo de la muerte del militar. La **Ley del Banco Nacional del Ejército y la Armada** fue promulgada con fecha 26 de diciembre de 1946 (Diario Oficial del 31 de ese mes y año), en tanto que el Decreto que crea la **Dirección de Pensiones Militares** fue aprobado con fecha 26 de diciembre de 1955, entrando en vigor el primero de marzo del siguiente año.

#### 19.—EL SEGUNDO PLAN SEXENAL Y LA COMISION REDACTORA DE LA LEY.

Cumpliendo pues, con los compromisos derivados de la fracción XXIX del Artículo 123 de la Constitución y las disposiciones del Artículo 80., transitorio de la Ley General de Sociedades de Seguros; el Artículo 305 de la Ley Federal del Trabajo y el 22 del Capítulo del Trabajo y Previsión Social del Segundo Plan Sexenal, el 2 de junio de 1941, el Poder Ejecutivo, creó la Comisión Técnica con objeto de estudiar el Anteproyecto realizado

por la Secretaría del Trabajo, para que elaborara a su vez, el Proyecto de "**Ley de Seguros Sociales**", la que quedó integrada por Delegados de las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, de Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Asistencia, del Departamento de Salubridad Pública y las Agrupaciones Obreras y patronales, habiendo quedado bajo la dirección del Lic. Ignacio García Téllez, titular entonces de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<sup>1</sup>

#### 20.—LA LEY Y EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El 31 de diciembre de 1942 se aprobó la **Ley del Seguro Social**, publicada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943, habiendo sido reformada en diversas ocasiones mediante Decretos Presidenciales de 28 de febrero de 1949, 31 de diciembre de 1956 y 31 de diciembre de 1959, fundamentalmente.

En cumplimiento de lo ordenado por el Artículo 50., hoy 20., del propio Ordenamiento el 19 de enero de 1943, fué creado

1.—Esta Comisión estuvo integrada por las siguientes personas:

a).—**Delegados del Estado:** Ing. Miguel García Cruz (Secretaría del Trabajo y Previsión Social); Lic. Felipe Tena Ramírez (Secretaría de Economía Nacional); Prof. Federico Bach (Secretaría de Hacienda); Ing. Praxedis Reyna Hermosillo (Secretaría de Asistencia Pública) y Dr. Arturo Baledón Gil (Departamento de Salubridad Pública).

b).—**Representantes obreros:** Francisco J. Macín, (Confederación de Trabajadores de México); Lic. Enrique Calderón (Sindicato Mexicano de Electricistas); Lic. Eleazar Canale (Sindicato de Trabajadores Mineros); Eugenio Salazar (Sindicato de la Industria Textil y Similares) y Lic. Jesús R. Robles (Federación de Trabajadores al Servicio del Estado).

c).—**Representantes patronales:** Lic. Agustín García López (Cámara Nacional de Electricidad); Ing. Antonio Chávez Orozco (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria); Lic. Carlos Prieto (Confederación de Cámaras Industriales); Ing. Juan Pérez Solórzano (Cámara Nacional de Transportes y Comunicaciones); Enrique Martínez del Sobral Jr. (Cámara Minera de México); Lic. Mariano Alcocer (Confederación Patronal de la República Mexicana) y Jesús de la Torre (Asociación Nacional de Empresarios de la Industria Textil).

d).—**Representantes del Congreso de la Unión:** Lic. Alberto Trueba Urbina (Bloque de la Cámara de Diputados), Alfonso Sánchez Madariaga (Bloque de la Cámara de Senadores).

el **Instituto Mexicano del Seguro Social**, con personalidad jurídica propia, con domicilio en la ciudad de México, como un Organismo descentralizado encargado de aplicar la Ley.

Su primer Director lo fué el Sr. Lic. Don Vicente Santos Guajardo, designado por el entonces Presidente de la República Gral. Manuel Avila Camacho, quien posteriormente nombró como Director al Sr. Lic. Ignacio García Téllez (1944-1945). Durante el período del Sr. Lic. Miguel Alemán fué designado el Sr. don Antonio Díaz Lombardo (1946-1952), y en el Régimen de Don Adolfo Ruiz Cortines, fué designado para esta función el Sr. Lic. Don Antonio Ortiz Mena (1952-1958), teniendo ahora bajo su responsabilidad continuar los derroteros de esta máxima conquista de la Revolución Mexicana, que va más allá de la vida de cada uno de sus hombres de efímera existencia, el señor Lic. Don Benito Coquet (1958-).

Fecha histórica en la vida de México y extraordinario avance en el campo de su Legislación Social, es el 1o. de enero de 1960, en que entró en vigor la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, cumpliéndose una promesa más dentro de las realizaciones Nacionales.

Concluyendo, pues, el objeto fundamental del Seguro Social es proveer a la conservación, el incremento, reparación y reemplazo, en las formas científicas y técnicas más adecuadas y modernas del capital humano, a fin de mejorar al máximo las condiciones y la composición demográfica de la población. En consecuencia, el Seguro Social debe prevenir y reparar en cuanto sea posible, o indemnizar en todo caso, el daño económico ocasionado por cualquier pérdida de la capacidad de trabajo, ya sea parcial, temporal, permanente o total, ya sea que se produzca por razones inherentes al trabajo o como consecuencia de la estructura económica de la Sociedad.