

24/101  
Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



---

---

INTEGRACION DEL SISTEMA MEXICANO  
DE SEGURIDAD SOCIAL.

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:

NOE DIAZ ALFARO

MEXICO, D. F.

1982



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE GENERAL	Página.
INTRODUCCION.	I
CAPITULO PRIMERO. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	1
CAPITULO SEGUNDO. EL REGIMEN DE SEGUROS SOCIALES.	52
I.- El Seguro Social Mexicano. Los diferentes regimenes. (IMSS, ISSSTE, ISSFAM y otros).	54
II.- La Superación del Mecanismo del Seguro Social.	89
III.- Ampliación del Régimen Obligatorio del Seguro Social.	95
IV.- El Seguro Social y la Salud.	104
CAPITULO TERCERO. LOS AVANCES JURIDICOS EN LA POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.	109
1.- La Asistencia Pública y la Salud.	112
2.- La Salud como Valor Principal de la Política de Seguridad Social.	117
3.- La Coordinación de los Servicios de Salud como momento hacia la Seguridad Social Integral.	121
CONCLUSIONES.	130
BIBLIOGRAFIA.	135

## I N T R O D U C C I O N

Penetrar en el campo de la seguridad social es peregrinar por un camino interminable que nos lleva al encuentro de principios o tendencias universales pero no por ello inquestionables. El camino tiene su inicio en el origen mismo de las necesidades del hombre, si bien con tintes distintos debido a las épocas, no por ello han dejado de constituir lo que hoy se conoce y se intitula como "inseguridad social".

Ante la atmósfera de miseria motivada principalmente por la enfermedad, la vejez, la orfandad, la falta de trabajo, etc., el hombre se ha esforzado por aliviar las consecuencias de estas necesidades derivadas de las contingencias antes señaladas por medio de mecanismos que aunque insuficientes, no por esto han sido reprobables. El conjunto de estos mecanismos o instrumentos de protección social innovados en razón de las necesidades mismas, ha llevado a constituir lo que hoy en día se conoce por "seguridad social". Las primeras medidas destinadas a evitar los infortunios de la vida, señala el Maestro Bernaldo de Quíroz, se deben al esfuerzo del propio individuo en su ímpetu individual antes de que aparezca la solidaridad para con sus semejantes o la tutela del Estado en cumplimiento de sus obligaciones para con sus ciudadanos. De esta forma, en la primera parte del presente trabajo pretendo describir -

la génesis de la seguridad social mediante el señalamiento de una cronología mínima de los principales instrumentos de protección social; señalo, además, las ventajas y los inconvenientes de las medidas indiferenciadas que les convirtieron en inoperantes e impotentes ante el oleaje social que los desafiaba. Asimismo ensayo con la ayuda de la doctrina que al respecto me fue fuente de apoyo, algunos conceptos de cada uno de estos instrumentos de protección social.

En el capítulo segundo no pretendo sino mostrar el rompimiento del mecanismo de corte tradicional del Seguro Social, para demostrar la transición que se opera actualmente en nuestro país de la previsión a la seguridad social. Señalo, asimismo, las técnicas específicas que ha venido operando el Seguro Social y que permiten la extensión del régimen obligatorio a sectores no protegidos por la Ley de 1942, enunciando, además, las mejorías que se han otorgado a las prestaciones ya existentes.

Expresión de los avances que en política social se han dado en nuestro país, con especial referencia a la seguridad social en materia de asistencia médica, el capítulo tercero lo dedico principalmente a subrayar lo relativo a la reciente creación de la Coordinación de los Servicios de Salud como momento hacia la seguridad social integral en lo que a los servicios de asistencia médica se refiere.

Estoy cierto que los resultados que presente al Ejecutivo Federal la Coordinación citada, demostraran que lo realizado hasta hoy, antes era una utopía, una meta difícil de alcanzar y un objetivo a veces imposible de lograr; sin embargo, todos ellos, metas y objetivos, se han concretado en realidades que hoy a su vez se traducen en injusticias en cuanto que conducen a una protección incompleta o insuficiente. Por esta razón, estimo que el objetivo y la meta de nueva cuenta está trazada, y corresponde por hoy a la Coordinación de los Servicios de Salud establecer y proponer las políticas y medidas que con plena observancia al orden jurídico nacional, a nuestra situación económica, política y social, permitan una vez más, en el mañana, ver concretada en realidades esas políticas en cuanto al sistema nacional de salud se refiere.

. . .

Al escribir las líneas que se contienen en este trabajo, mismos que será enjuiciado por el Honorable jurado al cual hoy me someto, sólo me propuse despertar la inquietud por la materia al describir la situación que en nuestro país ha tenido la seguridad social. Si alguna afirmación puedo hacer respecto de la realización de este ensayo, es que éste adolece de los defectos propios de los primeros trabajos de aquellos que se inician en arduos campos como

es el de la previsión y el de la seguridad sociales, cuyos problemas, al decir del Maestro Mario de la Cueva, son como la espuma de las olas del mar. A la hora de recordar a las personas que de algún modo han influido en la realización de este manual y en la culminación de esta mi primera etapa profesional, envío a cada uno de ellos mi gratitud - por todo el apoyo moral, espiritual y material que aportaron en su elaboración que por lo demás, es el resultado de un tiempo considerable de investigación y de meditación.

Septiembre, 1982

## CAPITULO PRIMERO

### DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. Hablar de lo que ahora se concibe por seguridad social, es recorrer el velo de la historia que muestra las incidencias que en una u otra forma vienen a provocar necesidades sociales. Ante éstas y otras situaciones que han desafiado al hombre a través de la historia, éste no ha tenido otro camino que el crear instrumentos que en la medida de lo posible, respondan y superen las necesidades que les aquejan. Cuando sus instrumentos resultan insuficientes u obsoletos para menguar sus necesidades, crea, considerando los mecanismos o técnicas de los anteriores, otros nuevos. Este proceso que hace siglos ha venido observándose, cobra fuerza cuando hoy en día vemos que también necesitamos de instrumentos, mecanismos o técnicas jurídicas específicas que otorguen cobertura a las necesidades sociales que hoy como ayer, siguen colocando a la humanidad en una encrucijada.

2. Antes de iniciar el itinerario de la seguridad social, es preciso anotar lo que puede o debiera entenderse por necesidad social, pues considero que en tal virtud estaremos en posibilidad de entender la problemática que pretende resolver la seguridad social. Almansa Pastor, pionero y baluarte en esta materia, nos dice que en un primer sentido

vulgar e impreciso, es "la falta de las cosas que son menes teres para la conservación de la vida". La Escolástica, ha bla de cosas o bienes morales, espirituales y materiales, - con lo cual, se complementa la consideración del citado au tor, quien además agrega que el calificativo social indica "que la carencia o escasez de los bienes pueden incidir en un doble sentido: sobre el individuo, en tanto que miembro del cuerpo social, y sobre la totalidad o parte de la colec tividad social".

¿Será del todo cierto que los collegia romanos que den ubicados dentro del itinerario de la seguridad social?

En atención a esta interrogante y en estricto ri-- gor, podemos contestar negativamente, pues no es sino hasta el presente siglo cuando se acuña con un sentido propio y - alcances extraordinarios, el término de seguridad social. - Por esta razón quizá sea más apropiado hablar de los antece dentes de las "medidas inespecíficas" (Almansa Pastor) o de las "formas de protección indiferenciadas", como prefiere - Paul Durand.

Para realizar un tratamiento objetivo sobre la cro nología de la seguridad social, la doctrina ha dividido en fases o etapas su estudio. Así, Jambu-Merlín,<sup>1</sup> considera que la seguridad social nace a partir de 1941, de los facto res siguientes:

1. Jambu-Merlín, Roger, citado por Ignacio Carrillo Prieto. Derecho de la Seguridad Social. UNAM. México, 1981, Págs. 27 y 28.

a).- Una terminología. En 1935 es votada, en Estados Unidos de América, la Social Security Act.

b).- Un gran acontecimiento político y militar. - La guerra de 1939-1945. La Carta del Atlántico del 12 de agosto de 1941. La resolución adoptada por la OIT, en Nueva York de noviembre de 1941. La Declaración de Filadelfia de la OIT, de 10 de mayo de 1944. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 (artículos 22 y 25).

c).- Una necesidad social.

d).- Un documento británico. El informe de Sir William Beveridge de 1942.

Por otra parte, Dupeyroux, citado por Carrillo -- Prieto, ha periodizado la cronología de la seguridad social en tres grandes apartados:

a).- El problema hasta la Revolución Francesa.

b).- La época clásica.

c).- La época moderna.

Paul Durand<sup>2</sup>, por su parte, distingue tres fases:

- Formas de protección indiferenciada, desde los orígenes hasta la aparición de los seguros sociales;

---

2. Paul Durand, citado por De la Villa, Luis Enrique y Desdentado Bonete Aurelio. Manual de Seguridad Social, Ed. Aranzadi. Madrid, 1977 Pág. 15.

- **Nacimiento y desarrollo de los seguros sociales**, desde el último tercio de XIX (1883) hasta la configuración de los sistemas de seguridad social.

- **Sistemas de seguridad social**, a partir de la década de los treinta, con fuerte impulso en la década de los cuarenta, y sometidos hoy a continua revisión.

Sin sujetarnos a ninguna de las directrices ya señaladas, creemos que por la sistemática que sigue nuestra exposición, acogemos esta última.

Pues bien, entre los antecedentes ~~de las medidas~~ - inespecíficas de protección social, tenemos que hay autores (Arce Cano, Patiño Camarena, Ramos Alvarez, Durand, Cordini, etc.), que consideran que "desde el origen de la especie humana, la previsión se manifiesta de una forma rudimentaria o elemental...<sup>3</sup>; otros, en su mayoría, afirman que "el origen más remoto de lo que ahora son los seguros sociales se encuentra en los albores del Imperio Romano"<sup>4</sup>.

Almansa Pastor, V.gr., sostiene que "de entre los collegia a que el asociacionismo romano da lugar interesan aquí los llamados artificum vel opificum o tenuiores, por tratarse de asociaciones con una clara finalidad mutualista.

3. Arce Cano, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Ed. Porrúa, S.A. México 1972. Pág. 39.

4. Trueba Urbina, Alberto. Derecho Social Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. Primera Edición. México 1978. Pág. 381.

Su constitución requería la unión de al menos tres individuos que se comprometían a contribuir, con aportaciones de entrada y periódicas, para formar el fondo común. El fondo así formado se destinaba principalmente a sufragar los gastos de enterramiento del socio fallecido. Es probable que también fueran cubiertas otras necesidades como la enfermedad, aún cuando no exista constancia documental que lo confirme.

Bajo la influencia del Cristianismo, tales - - - "collegia" ceden paso a las "diaconías", en las que, además de instrumentarse el principio mutualista como sociedad de socorros mutuos, se practicaba la asistencia privada al indigente con base en la caridad cristiana<sup>5</sup>.

Respecto a la "fundación", como forma de protección a los necesitados en Roma, Rudolf Sohm, citado por el maestro Mario de la Cueva, señala que "en los primeros siglos del Imperio aparecieron las fundaciones alimentarias, de naturaleza pública y sostenidas por el fisco; en cambio, a partir del siglo V, en la época cristiana del Imperio, y por influencias del cristianismo y de su iglesia, el derecho de Roma aceptó las fundaciones privadas, pía causa, para beneficio de los pobres, enfermos, prisioneros, huérfanos y ancianos, pero su patrimonio, como pía causa, estaba

---

5. Almansa Pastor, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Vol. 1, tercera edición, Ed. Tecnos. Madrid --- 1981. Págs. 112 y 113.

sometido a las iglesias y obispos en cuanto a su administración<sup>6</sup>.

En relación con los *collegia artificum vel opificum*, citados por Almansa Pastor, Etiee Martín Sain-León, "explica que independientemente de sus funciones como uniones de artesanos o trabajadores, tenían como misión ayudar a sus miembros caídos en estado de necesidad y a los huérfanos"<sup>7</sup>.

Arce Cano y Ramos Alvarez, por su parte, sostienen que los *collegia tenerum* y los *collegia functaticia*, asociaciones constituidas por artesanos, otorgaban a sus adheridos, mediante una insignificante cuota la entrada y una cotización periódica mínima, una sepultura y funerales, motivo que hace decir que ellas eran "sociedades funerarias"

De lo señalado anteriormente, observamos la existencia de un común denominador: la finalidad mutualista. -- Concretizando, podemos afirmar que el mutualismo surgió cuando el hombre se percató de que no era posible predecir cuando iba a estar frente a una desgracia o incidencia que conllevara a una necesidad social. De esta forma y aunque rudimentario, el mutualismo vino a resolver necesidades futuras e inciertas\*. El propio interés de la persona y la opinión pública de su conveniencia, hicieron que su práctica -

6. Rudolf Sohm, citado por Mario de la Cueva. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo II. primera edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1979 Págs. 5 y 6

7. Etiee Martín Sain-León. Citado por Mario de la Cueva. Op. Cit. Pág. 6.

\* Si bien estos dos términos son consustanciales a la obligación condicional en materia civil, no por ello pretendemos siquiera referirnos a esta figura.

se prolongara con ciertas modalidades, hasta la edad media.

Si bien es cierto que el mutualismo se empezó a practicar desde el origen de la especie humana, como afirma Arce Cano, o "en el seno familiar", como sostiene Cordini, también es cierto que es en Roma donde se dan los elementos que le permiten ser un instrumento de protección de necesidades sociales, de ahí que la mayoría de los autores coinciden en sostener que es en Roma en donde se empiezan a gestar los primeros moldes que una vez evolucionados, irán dando lugar a la previsión social.

Por su importancia y atendiendo a la pauta que a este respecto establece Almansa Pastor en su obra ya citada, es conveniente señalar algunas notas que caracterizan a la mutualidad:

- a).- La mutualidad está constituida por una pluralidad de sujetos ligados por una relación social\*;
- b).- El conjunto de intereses individuales y semejantes, están subordinados a un interés común;

\* No obstante que el profesor español señala que es una "relación social", ésta no puede entenderse como tal, sino como una relación jurídica en virtud de la cual los mutualistas tienen el "derecho subjetivo" a exigir la protección respectiva.

c).- Se pretende eliminar las necesidades sociales acordadas y previstas con respecto a cada individuo, - mediante el reparto de las cargas consiguientes entre todos los miembros de la mutualidad;

d).- No existe ánimo de lucro (NDA);

e).- El carácter de voluntariedad de los sujetos es lo que da origen al mutualismo (NDA).

Las ventajas que hoy en día presenta la mutualidad frente al ahorro y frente a la asistencia o beneficencia, como instrumentos también de necesidades sociales y -- que en su oportunidad abordaremos, son las siguientes: Respecto al primero, Almansa Pastor señala que es "la dilución de las necesidades sociales de cada individuo en un grupo - sobre el que gravita mejor"; y respecto al segundo, el individuo necesitado no sólo tiene un mero interés a la protección, sino un "derecho subjetivo" a exigirla.

A pesar de las ventajas anotadas, la mutualidad - adolece de desventajas de peso, mismas que le convierten en un instrumento insuficiente y débil de protección de necesidades sociales. Podemos enunciar, retomando las señaladas por el autor citado, las siguientes:

a).- Los de escasos recursos o percepciones, no - pueden formar parte de mutualidad alguna, consecuentemente, quedan excluidos los más necesitados de protección;

b).- Quienes pueden cotizar en cantidad mínima, sólo lo aseguran las necesidades más esenciales, quedando desprotegidos respecto de las demás. La impuntualidad o falta de pago de las cotizaciones, conlleva el desequilibrio o muerte de la mutualidad;

c).- Quienes pueden cotizar con holgura económica, no suelen adscribirse a la mutualidad, por que es normal -- que pueden autosatisfacer sus necesidades.

d).- Su carácter sigue siendo la voluntad de los sujetos para constituirla, lo que se traduce en un grave inconveniente para su sostenimiento o postrer desarrollo.(NDA)

e).- Amparaban sólo a un grupo muy limitado de personas. (NDA)

f).- Las prestaciones eran demasiado pobres.(NDA)

Antes de dar paso al estudio de los instrumentos de protección de necesidades sociales durante la edad media, es necesario ensayar un concepto de mutualidad, un concepto que atendiendo al fin perseguido, explique el objeto que se pretende definir. Así, Cordini sostiene que mutualidad es la "ayuda recíproca que un grupo de personas convienen prestarse en vista a una eventualidad cualquiera...o bien, como afirma Ucelay...dilución de la necesidad económica entre los componentes del grupo afectado por idénticos riesgos"<sup>8</sup>.

---

8. Cordini, Miguel Angel. citado por Almansa Pastor.Op. Cit. Pág. 48.

3. La mutualidad durante la edad media se incrementa al extender su cobertura a otras necesidades primarias del hombre que era preciso proteger.

El maestro Arce Cano, comenta que "el espíritu de previsión en esta época se manifiesta en las gildas del siglo IX, que fueron asociaciones que entre otras finalidades perseguían la mutua asistencia, en los casos de enfermedad, incendio o por viaje; y en las cofradías o hermandades, instituciones de carácter eminente cristianas, y cuya finalidad principal era atender los casos de enfermedad, invalidez, entierro, dotes de doncellas, etc."<sup>9</sup>

El maestro Cano señala además que estas instituciones fueron creadas principalmente en países europcos, constituyéndose en España las cofradías gremiales, que, transformadas más tarde en montepíos, desarrollaron funciones de previsión, como eran los donativos en casos de fallecimiento y ayuda en los de enfermedad y entierro.

Trueba Urbina apunta que "con el surgimiento de los gremios se establece el seguro de enterramientos y para los casos de enfermedad; también se crearon otros auxilios. Después surgieron las gildas, las asociaciones mutuas y dí versas formas entre sí, en Inglaterra, Francia, Dinamarca y Alemania"<sup>10</sup>.

9. Arce Cano, Gustavo. Op. Cit. Pág. 40.

10. Trueba Urbina, Alberto. Op. Cit. Pág. 381.

El señalamiento que hace Almansa Pastor respecto de la protección social durante la edad media, muestra el desarrollo de que fue objeto el mutualismo. El maestro español afirma que "durante la edad media proliferaron las -cofradías religioso-benéficas y las cofradías gremiales, - como instituciones de protección social. Ambas constituyeron asociaciones cuyos nexos aglutinantes lo eran, respectivamente, el religioso y el profesional. Y ambas con finalidades mutualistas y asistenciales"<sup>11</sup>.

Rumeu de Armas, agrega que "la protección dispensada por las cofradías tuvo un carácter mixto: mutualista y asistencial. El primero, porque la protección se diluía entre los asociados; el segundo, porque éstos no detentaban un derecho exigible a aquéllas, sino un mero interés - basado en el estado de indigencia probado. Las necesidades protegidas procedían de enfermedad, cualquiera que fuese su causa, a la que correspondían prestaciones dinerarias, asistencia médico-farmacéutica por los Cofrades sanitarios, hospitalización cuando era posible, etc. También se consideraron merecedoras de protección la vejez, el fallecimiento, la supervivencia de viudas y huérfanos, el paro, la dote matrimonial, la cautividad, etc.

La financiación de tales prestaciones procedía de un fondo común integrado por las aportaciones de ingreso...

---

11. Almansa Pastor, José Manuel. Op. Cit. Pág. 113.

y por las aportaciones periódicas..."<sup>12</sup>

Como podrá observarse, a partir de esta época el -  
mutualismo se ve acompañado de otra forma de protección o de  
ayuda a los necesitados: la asistencia.

Es necesario destacar la afirmación de Trueba Urbí  
na cuando señala que con el surgimiento de los gremios, como  
anteriores a los guildas, cofradías y montepíos, "se estable  
ce el seguro de enterramiento y para los casos de enfermedad".  
Considero que es prematuro hablar en este momento del seguro,  
pues esta idea no surgió sino hasta después de que se conven  
cieron de que a pesar de la utilidad que reportaban sus meca  
nismos de ayuda a los necesitados, (mutualidad y asistencia)  
éstos no tendrían la protección oficial necesaria para su me  
jor desarrollo. Ante esta circunstancia, hubo de surgir una  
nueva técnica inespecífica de protección social, el ahorro,  
cuyas raíces fueron brotando paralelamente a la idea de la -  
institución del seguro, del cual nos ocuparemos más adelante.

Otro aspecto importante que encontramos en esta --  
época, es que el nexo que liga a los miembros de una cofradía  
gremial, ya no es meramente social o de interés común como -  
sucedió en Roma, sino es un nexo de carácter eminentemente -  
profesional, y lo que sin duda alguna, constituye el germen

---

12. Rumeu de Armas. Citado por José Manuel Almansa Pastor. -  
Op. Cit. Pág. 113.

de la idea de que la protección contra las necesidades sociales, debería reducirse sólo a un grupo perfectamente determinado: la clase trabajadora.

Como señalamos en líneas anteriores, con el mutualismo y la asistencia la cobertura de las necesidades sociales se extiende a otras incidencias predecibles no protegidas por los Collegia Romanos. Los gildas, V.gr., procuraban la asistencia en casos de enfermedad, incendio y por viaje; - las cofradías, por su parte, tenían como finalidad principal el atender los casos de enfermedad, cualquiera que fuese su causa, lo que hace suponer sin duda alguna, que la necesidad era el motor que operaba para que las cofradías otorgaran -- protección. Móvil que sin duda alguna también debe figurar, actualmente, como común denominador en la política que sobre seguridad social realice el Gobierno Mexicano. Otros eventos que también fueron objeto de protección, son los casos - de invalidez, vejez, la supervivencia de viudas y huérfanos, el paro, la dote matrimonial, la cautividad, etc.

Es palpable que el desarrollo en materia de protección social en esta época, fue por demás extraordinario.

De los dos mecanismos de protección social utilizados en esta época, es decir, de la mutualidad y de la --- asistencia, es conveniente reiterar, puesto que ya lo hicimos, la diferencia de la una respecto de la otra. En la mutualidad, sus miembros adquieren el derecho "subjetivo", --

como considera Almansa Pastor, a que se les preste la ayuda acordada o convenida; en tanto que la asistencia, por estar sustentada en un deber religioso, nunca constituyó un derecho a exigir, pues fue únicamente, como señala De la Cueva, un "deber ético".

Ensayando un concepto de asistencia, Almansa Pastor considera que "no es más que el instrumento protector de que se vale la sociedad para remediar y proteger contra la indigencia". El mismo autor español aclara atinadamente que más que atacar las causas, acude a reparar los efectos. En ésto estriba, continúa señalando, la gran extensión de la cobertura de necesidades sociales; pero ahí radica -- también la escasa intensidad con que las necesidades pueden cubrirse a través de la asistencia.

4. Por considerar magisterial la exposición que nos hace Almansa Pastor, respecto de la protección social en la edad moderna, transcribimos a continuación su referencia histórica:

Durante la Edad Moderna la protección fundamental de necesidades sociales se realiza a través del principio mutualista, primero, con la Hermandad de socorro, después, con su sucesor el montepío. Pero además del instrumento mutualista, la protección social se complementa hacia el final del período con el del ahorro, a través de los montes de piedad, y con la asistencia, mediante las llamadas diputaciones de barrio.

La hermandad de socorro nace como sucesora de la cofradía gremial, en la medida en que sus miembros fueron agremiados en principio, para más tarde generalizarse.

zarse a otros ámbitos de población no profesional. Al igual que aquélla, constituye asociación mutua, si bien de protección más eficaz, acogida a la tutela eclesiástica. Pero es precisamente esta sumisión a la autoridad eclesiástica lo que da lugar a su desaparición o su reconversión en montepíos laicos, similares en todo a las anteriores hermandades, salvo en la sumisión eclesiástica.

La hermandad de socorro, tanto gremial como general plasmó el principio mutualista en su plenitud, pues, a diferencia de la cofradía medieval, confería derecho subjetivo pleno a los asociados para obtener la protección.

La hermandad quedaba constituida cuando el acuerdo de los socios fundadores era transportado a la ordenanza y sometido a la aprobación de la autoridad eclesiástica...

Las necesidades principalmente protegidas, al punto de clasificar y especializar las hermandades, fueron las de enfermedad y las de muerte. En unas y otras, era frecuente establecer un período de espera para tener derecho a la protección. La enfermedad, cualquiera que fuese su causa, era protegida con prestaciones dinerarias únicas o periódicas... La maternidad tuvo, en ocasiones, hermandad especial de mujeres con la finalidad de proteger el parto y el aborto. Las hermandades funerarias se limitaban a abonar los gastos de entierro. Sin embargo, con frecuencia esas mismas hermandades extendían su protección a otras necesidades, como las derivadas de prisión no deshonrosa (deudas, accidentes, fatales, etc.) dotes matrimoniales, etc.

La finalidad principal de los montepíos fue la de proteger las necesidades derivadas de la supervivencia. La viudedad se protegía con pensiones vitalicias, pero se extinguía el derecho al contraer nuevo matrimonio o profesar religión. La orfandad daba derecho a pensión temporal hasta la mayoría de edad. No obstante, algunos montepíos extendieron su protección a necesidades derivadas de invalidez y vejez, protegiéndolas con pensiones vitalicias...

Las diputaciones de barrio protegían contra la enfermedad, prestando asistencia sanitaria, médica y farmacéutica, y económica; contra el paro, buscando colocación gratuita auxiliando a los artesanos

a adquirir materias primas, a costear el alquiler de vivienda y negocios; contra la orfandad, --- costeando estudios, etc.

La protección tenía carácter asistencial, y como requisito primario se exigía que el asistido no tuviese derecho a protección similar como asociado a una hermandad. La financiación procedía de limosnas privadas, de subvención estatal y de -- cuestaciones dominicales en todo el vecindario.

En la edad moderna tienen también sus inicios las instituciones de ahorro popular, con las que se conseguía un doble objetivo, a saber, la realización de una previsión individual y la posibilidad de constituir entidades benéficas de crédito. Con el nombre de monte de piedad se inicia el primer ensayo en Madrid, en 1702, y se propaga con posterioridad en toda España.<sup>13</sup>

De la exposición descrita es necesario subrayar las cuestiones siguientes: Los sujetos protegidos por la hermandad de socorro ya no son únicamente miembros pertenecientes a la población profesional, sino que la protección se generaliza a otros ámbitos de población; es decir, se amplía el -- sistema de protección social a los no asalariados, lo que -- viene a significar un gran avance y un presupuesto ya de lo que posteriormente serán los fines de la seguridad social.

Los adelantos que se observan durante la edad moderna respecto de las necesidades protegidas, son: por lo que -- corresponde a la hermandad de socorro, éstas protegían las -

13. Almansa Pastor, José Manuel. Op. Cit. Págs. 114 y 115.

necesidades de enfermedad cualesquiera que fuese su causa, y las de muerte. Aquí se confirma a el estado de necesidad como causal suficiente para dar protección al necesitado. Dentro del ámbito de la maternidad, ya se protegía el parto y el aborto. Es necesario hacer hincapié en que las necesidades derivadas de invalidez y vejez, quedaban protegidas de nueva cuenta, por algunos montepíos.

El ahorro, como sistema individual de previsión, fue creado, como es de suponerse, por la necesidad que el hombre sintió de reservar cierta cantidad para depositarla en las instituciones que al efecto creó y que Arce Cano denomina como cajas de ahorro. García Oviedo<sup>14</sup> refuerza lo dicho por Arce Cano cuando afirma que éstas podrían organizarse privada y públicamente. Las primeras eran debidas a la iniciativa particular, dirigidas y sostenidas con los fondos de los particulares. Las segundas son creadas y sostenidas por el Estado. Estas constituyen un servicio público; en tanto que aquellas, un servicio privado.

Paralelamente y con mayor auge en relación con el ahorro, Arce Cano nos habla de la institución de sociedades de seguros, o lo que es más, del Seguro privado como forma de previsión colectiva. Es privado, sostiene Mario de la Cueva, porque le estaba vedado al Estado. Por su --

14. García Oviedo, C. citado por Javier Patiño Camarena. - Las formas de Protección Social a través de la Historia, en boletín informativo de Seguridad Social. IMSS, Ene-Feb-Mar-Abr. 1978 Año 1, número 1-2 Págs. 12 y 13.

parte, A. Donatti, citado por De la Cueva, afirma que este seguro tiene el mérito de significar una utilidad individual y cuyas funciones son la reunión de capitales para la creación de la seguridad.

Recogiendo la clasificación que hace Almansa Pastor de las medidas protectoras inespecíficas de necesidades sociales, podemos decir que éstas son: La asistencia y la previsión. Esta segunda puede ser individual o colectiva. Dentro de la previsión individual ubicamos a el ahorro; en tanto que dentro de la previsión colectiva, situamos a las dos formas o sistemas de protección ya descritos, la mutualidad y el seguro privado.

Una vez señalados los conceptos, ventajas e inconvenientes tanto de la mutualidad como de la asistencia, es preciso que ahora lo hagamos respecto del ahorro y del seguro privado.

Las ventajas que aprecia Paul Durand respecto del ahorro, las ubica dentro de los siguientes rubros:

a).- Moralmente, el individuo lo valora por cuanto que es él mismo quien se libera de su propia necesidad;

b).- Procedimentalmente, el ahorrante puede disponer en cualquier momento de su ahorro para atender la necesidad;

c).- Socialmente, el ahorro, se piensa, permite a las entidades depositarias destinar considerables cantidades en obras sociales;

d).- Económicamente, frena la tendencia al consumo de los individuos, evita la inflación y acrece la renta nacional.

Como protector de necesidades sociales, el ahorro presenta varios inconvenientes, como son:

a).- Los ingresos mínimos dificultan su práctica;

b).- El ahorro, en general, y sobre todo el no -- invertido, está expuesto a la devaluación monetaria;

c).- Para garantizar una protección futura, se requiere tiempo y capacidad ahorrativa;

d).- No permite la dilución de las necesidades en la colectividad o en un grupo, por lo que resulta insuficiente para atender todas las necesidades futuras a que el individuo está expuesto.

Respecto del ahorro, podemos concluir afirmando - que si bien es cierto que éste no es suficiente como único mecanismo protector de necesidades sociales, no podemos negar que su papel complementario con otras medidas protectoras resulta altamente beneficioso para la sociedad.

Por lo que toca a los elementos que caracterizan al ahorro, De la Cueva señala que el que lo practica actúa por sí y para sí; usa los fondos libremente para satisfacer su necesidad; dispone únicamente de la cantidad ahorrada y, finalmente, es único y personal beneficiario.

Con los elementos que hemos señalado del ahorro, podemos definir a éste como una medida de previsión individual y voluntaria, cuya cantidad atesorada se destinará a la atención de las necesidades sociales futuras del propio ahorrador.

Antes de advertir las ventajas y los inconvenientes del Seguro Privado como sistema de previsión colectiva, es importante señalar que estos son generalmente "empleados por asociaciones o comunidades humanas o por fundaciones o instituciones públicas o privadas, que se proponen contribuir a la solución del problema de la necesidad, presente y futura, de sus miembros o de los seres que no son autosuficientes -- económicos".<sup>15</sup>

Los rasgos que caracterizan a estos sistemas colectivos, es que -como señala De la Cueva, Op. Cit. Pág. 15- las aportaciones satisfacen los fines comunes de los miembros de grupo; la cobertura de los riesgos se realiza por un tercero; la mutualidad o la institución aseguradora sa--

---

15. De la Cueva, Mario. Op. Cit. Pág. 14.

tisface la necesidad, aún cuando las cotizaciones recibidas sean menores que el costo de la necesidad; si los mutualistas o asegurados se retiran, no pueden exigir la devolución de lo aportado y, finalmente, hay dilución de los riesgos.

Es preciso aclarar que aquí abordaremos el tópico del seguro privado, pero no el que pudiera corresponder al derecho civil o mercantil, en cuanto a instrumento protector de necesidades sociales, en consecuencia, nos estaremos refiriendo al seguro de personas.

Almansa Pastor, Op. Cit. Pág. 53, señala que "en calidad de ventajas se pueden atribuir al seguro privado, como medida protectora, las mismas que ya atribuimos a la mutualidad frente al ahorro (traslación de las necesidades sociales a otra persona o entidad) y a la asistencia (derecho subjetivo a exigir la protección). Frente a la mutualidad, el seguro presenta la considerable ventaja de aportar unas avanzadas técnicas actuariales, que permiten aquilatar mejor la previsión de eventualidades y calibrar mejor las atribuciones contributivas de los asegurados, ventajas de las que supo aprovecharse después la mutualidad.

Como inconvenientes persisten los mismos de la mutualidad, por cuanto que la protección presente una honorosidad excesiva para el asegurado. A ello ha de sumarse la repulsa moral que produce hoy la idea del lucro proveniente del tráfico mercantil con la necesidad humana".

Podemos concluir, con base en la experiencia histórica que se nos muestra, tanto de la mutualidad como del -- ahorro, que los orígenes y resultados de estos no es más -- que una pequeña cantidad que se extrae de las percepciones del trabajo, y que se limitan a un presente o un futuro insuficiente, conllevando una reducción considerable en los -- mínimos de bienestar de la dignidad humana. Lo anterior no lo podemos decir respecto del seguro privado, puesto que -- aquí la aportación que se hace no repara ningún perjuicio -- en los niveles mínimos de vida del particular.

Por otra parte, "la aparición y generalización del seguro privado va a transformar los esquemas precedentes de protección; su importancia está... en ofrecer la estructura que utilizará más tarde el seguro social..."<sup>16</sup>.

De acuerdo con la clasificación periódica que propone Durand, podemos decir que aquí termina la primera fase e inicia la segunda etapa.

5. Durante la época contemporánea, los mecanismos de protección social existentes siguieron proliferando aún cuando a los pocos años verían su declive. Lo anterior, - consecuencia lógica del desarrollo que hacía ya impotentes dichos mecanismos.

16 De la Villa, Luis Enrique. Op. Cit. pág. 17.

Ante esta perspectiva de indefensión que acechaba a la naturaleza humana, el hombre sintió la necesidad de solidarizarse para socorrer, mediante el sistema de beneficencia, a sectores indigentes que caían en estado de necesidad. Con el propósito de que las donaciones que se hicieran a esta institución no ofendieran la dignidad de los benefactores, éstas se tornaron privadas e impersonales.

Al respecto, Karl Schweinitz considera que la beneficencia consiste "en la ayuda prestada en dinero, especie o servicios, por una organización filantrópica..., a las personas que por carecer de recursos o ganar un salario insuficiente no pueden cubrir las necesidades primordiales de la vida..."<sup>17</sup>.

Frente a esta situación crítica, y que constituía un reto para el Estado, hizo que éste tomara "a su cargo el auxilio de los desvalidos, entonces, esa acción pública se denominó Asistencia... La organización de la asistencia -en esta época- por tanto, fue institucional... Aparentemente, se había logrado crear una forma eficaz y completa de auxilio. Pero los gildas, las uniones, y aun los sindicatos de trabajadores, pusieron de manifiesto cierto olvido de la asistencia por quienes representaban la fuerza activa de la

---

17. Schweinitz, Karl. Citado por Luis Enrique de la Villa. Op. Cit. Pág. 11.

población. Era como si recibir salario, los proscribiera - de toda ayuda..."<sup>18</sup>.

A pesar de todo ello, la asistencia pública no dejó de ser un instrumento de protección social de gran valor, pues ésta extendíase a toda la clase social no asalariada. Ya Dupeyroux señalaba que "en sociedades preindustriales, - la asistencia ocupa un lugar importante... Se trata de una - 'técnica indiferenciada', es decir, que concierne al indigente como tal y no a aquellos que pertenecen a una clase social determinada caracterizada por su posición en las relaciones - de producción".

Carrillo Prieto, incanzable investigador en esta y otras materias, sintetiza los argumentos de Almansa Pastor - para definir en estos términos a la asistencia pública. -- "Asistencia Pública: llamada también beneficencia general. - Es una parcela del derecho administrativo integrada por mecanismos protectores de necesidades sociales dirigidas a garantizar al ciudadano por el Estado y entidades públicas, los - medios suficientes, con carácter graciable, para atender sus necesidades vitales"<sup>19</sup>.

18. Ramos Alvarez, Oscar Gabriel. ¿Qué es la Seguridad Social? en Revista Mexicana del Trabajo. N° 1. Tomo XV, sexta época. Ene-Feb-Mar. 1968. Pág. 150

19. Carrillo Prieto, Ignacio. Op. Cit. Pág. 53.

La asistencia pública, señala Patiño Camarena (Op. Cit, Pág. 25), se caracteriza: a) porque sus fondos se nutren directamente de la masa general de los contribuyentes (en el seguro social, las cuotas son de los asegurados, patrones y Estado); b) no hay derecho subjetivo para reclamar auxilios (en el seguro social, se es titular de un derecho); c) el monto y término de las prestaciones es determinado, - discrecionalmente, por el Estado (en el caso del seguro social, se indemniza un riesgo futuro o incierto, calculado y valorado con arreglo a la técnica actuarial, concluye).

La concepción que trajo consigo la Revolución Francesa, de que es al Estado al que compete otorgar asistencia a los particulares indigentes o en estado de necesidad, provocó al poco tiempo la divergencia y conflictos entre la -- clase obrera y la burguesía, la que en última instancia terminó por sobreponerse.

Es aquí donde se empieza a gestar y a desarrollar - la concepción individualista de la época. Prueba de ello es la Ley De Chapelier de 17 de junio de 1791, que prohibió todo género de asociaciones profesionales que pretendieron defender supuestos intereses comunes. De manera concomitante a la Ley De Chapelier y al maquinismo, los accidentes y enfermedades profesionales estaban a la orden del día. La -- clase trabajadora se ve diezmada debido, entre otras muchas causas, a la jornada de trabajo. El salario se regía por -

la Ley de la Oferta y la Demanda. "Así, aparece una inseguridad propia de una clase social en particular": la clase trabajadora. El Estado aún no intervenía y las bases jurídicas de que se disponía eran insuficientes para calmar el oleaje social que se vivía, pues "la responsabilidad subjetiva empresarial, extracontractual o contractual, en muy limitados casos daban base a una indemnización".

Los innumerables accidentes que agudizaron y hacían cada vez más crítica la situación, hicieron que el Estado por fin interviniera. Así, mientras en Alemania Bismarck instalaba un sistema de seguros sociales, en Francia se emitía la primera Gran Ley Social Francesa de 9 de abril de 1898.

La responsabilidad que adoptó esta Ley respecto de los riesgos de trabajo, fue una responsabilidad basada en -- "el riesgo profesional"; es decir, una responsabilidad patronal automática. Los patronos, no conformes con ello, buscan sustituir su responsabilidad "mediante el pago de primas consideradas dentro de los gastos generales de la empresa; los organismos de seguros toman a su cargo las indemnizaciones de accidentes"<sup>20</sup>. Circunstancia, esta última, que motivó al legislador francés a señalar por ley del 31 de marzo de 1905, que en caso de ser demandado el patrono, el asegurador lo --

---

20. Op. Cit. Pág. 31.

substituirá, borrando de esta manera la relación entre el patrón y el accidente. De esta forma, los riesgos profesionales quedaron cubiertos por organismos que financiados por contribuciones patronales, sustitufan al patrón en su obligación.

Siguiendo esta misma tónica, la evolución sigue su cauce en la mayor parte de los países europeos.

"Así como las primeras leyes sobre accidentes de trabajo se fundan en una adaptación de los principios tradicionales de la responsabilidad, el movimiento mutualista será utilizado y canalizado hacia nuevas fórmulas designadas como "Seguros Sociales", que nacen en algunos lugares bajo la fórmula de "Libertad Subsidiada", mediante la cual el poder público otorga subvenciones a las siempre insuficientes cajas de mutualidades obreras. En Alemania es otra la solución: se renuncia al "libre arbitrio" de los interesados y se establecen seguros obligatorios".<sup>21</sup> -- Ejemplo fehaciente son las leyes sobre el seguro de enfermedad (1883); el seguro de accidentes de trabajo (1884) y el seguro de invalidez y vejez (1889).

Debemos agregar como lo hace Dupeyroux, que lo más característico de estos seguros es que otorgan presta-

21. Dupeyroux. Citado por Ignacio Carrillo Prieto. Op. Cit. Págs. 31 y 32.

ciones destinadas a compensar la pérdida que representa la inutilización de la fuerza de trabajo y el consiguiente perjuicio económico. En razón de este carácter indemnizatorio, los seguros sociales son, en principio, proporcionales al salario perdido; es decir, las cotizaciones son en función del salario y no en razón del valor de la cosa asegurada ni de las probabilidades del evento contra el cual es asegurada. Según ciertas modalidades, las cotizaciones son compartidas entre el patrón y sus empleados; y el Estado en los casos de invalidez y vejez.

En España, señala Almansa Pastor que se prefirió instaurar de manera independiente y sucesiva un seguro obligatorio por cada riesgo protegible.

Es conveniente señalar que una vez efectuada la transición progresiva que se dio de las medidas inespecíficas de protección social, a las medidas de protección específicas, éstas, vinieron a representar un nuevo instrumento de protección social de necesidades: la previsión social.

Hay que subrayar que los seguros sociales que son sinónimo de previsión social, tienen como finalidad principal la protección de una clase social específica y determinada: la clase trabajadora.

Almansa Pastor aclara que el carácter específico de esta nueva técnica, le es dado por cuanto que no supone la atracción indiferenciada desde otros campos del Derecho, como ocurre con el seguro privado.

Por otra parte, las notas que caracterizan a la previsión social, son: por un lado, la captación intelectual de la posibilidad de acaecimientos futuros generadores de necesidades sociales y la ordenación de los medios suficientes para afrontar las consecuencias de tales eventos; y por el otro, referido al calificativo social que es lo que significa a este instrumento protector, distinguiéndolo de previsión individual, ahorro, y de la previsión colectiva, mutualidad y seguro mercantil; en virtud de su fundamento solidarista.

A la luz de la doctrina, la previsión social es concebida en los términos siguientes:

De la Cueva, afirma que el concepto de previsión, se define como "las formas al través de las cuales, mediante el empleo de recursos presentes, se garantiza un interés futuro".<sup>22</sup>

Carrillo Prieto, por su parte, señala que la "pre

---

22. De la Cueva, Mario. Op. Cit. Pág. 13.

visión social designa la manera de establecer medidas protectoras frente a las necesidades a que están expuestos -- los trabajadores. Se integra fundamentalmente por los seguros sociales".

La previsión social "se propone amparar algunos riesgos, que por su gravedad, y debido a la amplitud de -- los sectores afectados, pueden considerarse riesgos sociales, mediante los seguros sociales obligatorios".<sup>23</sup>

En un primer ensayo, podemos definir a la previsión social como el instrumento de protección social que -- mediante técnicas específicas denominadas seguros sociales, se propone otorgar cobertura a las contingencias sociales a que los trabajadores están expuestos.

Pero ahora, ¿cómo podemos definir al Seguro Social y qué podemos decir de éste?

Carrillo Prieto, haciendo suyas las definiciones -- de Dupeyroux, Mario de la Cueva y Almansa Pastor, define -- así al Seguro Social: "desde el punto de vista jurídico parece corresponder esencialmente a un seguro obligatorio del salario de los afiliados, o mejor, de su fuerza de trabajo, cuyo valor social está representado por el salario. (Dupeyroux).

23. Larousse, Enciclopedia Metódica. Vol. 4. México 1981. - Pág. 282.

Es en México, un servicio público nacional que se propone prevenir o reparar las consecuencias de los riesgos naturales y sociales a que están expuestos los trabajadores. (Mario de la Cueva).

Seguro obligatorio, de origen legal, gestionado -- por entes públicos y dirigido específicamente a proteger necesidades sociales derivadas de riesgos que afectan a individuos determinados legalmente. (Almansa Pastor).

En su obra ya citada, Gustavo Arce Cano lo define así: El Seguro Social es el instrumento jurídico del derecho obrero, por el cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota o prima que pagan los patronos, - los trabajadores y el Estado, o sólo alguno de éstos, 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.

Por nuestra parte, creemos que el Seguro Social es un Servicio Público Nacional obligatorio cuya finalidad --- principal es la protección (y previsión) de necesidades sociales derivadas de contingencias que afectan a individuos determinados legalmente.

Con base en lo expuesto sobre el Seguro Social, po

demos señalar juntamente con De la Cueva y Almansa Pastor, los elementos siguientes: a) Como parte consustancial de la previsión social, disfruta de ciertos caracteres del Derecho del Trabajo; b) Presenta una naturaleza jurídica pública que lo especifica del seguro privado; c) Constituye un derecho subjetivo de los asegurados y beneficiarios; - d) por la participación que tiene del Estado, hace suponer una corporación incorporada o descentralizada del Estado; - e) Conforme a lo que aquí hemos estudiado del seguro, éste ampara sólo a la clase trabajadora; f) Garantiza a los trabajadores contra las necesidades sociales derivadas de los riesgos asegurados; g) Compensa la pérdida de capacidad de trabajo y de ganancia.

En relación con el seguro privado, Patiño Camarena (Op. Cit. Pág. 24), apunta algunas diferencias que es injusto omitir. Dice que en cuanto a su composición interna, las obligaciones esenciales del seguro privado se desprenden de un contrato; en tanto que las del Seguro Social, su origen mediato o inmediato, es la Ley. Por su origen, - el seguro privado responde a una fundamentación individualista; en tanto que la del Seguro Social es de carácter solidarista. Respecto a su financiamiento, en el seguro privado se obtiene a través de la prima; en los Seguros Sociales, al lado de las cuotas, que "son el objeto de la obligación de la cotización, que a su vez es la obligación impues

ta por la ley a ciertos individuos o entidades de contribuir al sostenimiento de las cargas económicas de los regímenes - de previsión social".<sup>24</sup> Finalmente, en cuanto al fin, el seguro privado se limita a procurar brindar al individuo una - cierta seguridad sobre su bienestar o el de su familia; el - fin del Seguro Social es "crear una atmósfera de paz, bienes- tar y seguridad dentro de la cual pueda desenvolverse libre- mente, la vida en sociedad".

Es innegable que con el surgimiento del seguro se - calmó el oleaje social ~~que~~ amenazaba la existencia de la na- turaleza humana. Sin embargo, al parecer de Almansa Pastor, los condicionamientos con que nació el Seguro Social le hi- cieron adquirir ciertas deficiencias en el mejor cumplimien- to de su cometido específico. Veamos algunas de ellas: a) En el orden subjetivo, se margina (o se marginaba) de protec- ción anchos campos de actividades profesionales que deben ser protegidos; b) En el plano objetivo, la sombra del seguro - privado sigue cabalgando en el Seguro Social, ello trae como consecuencia que sólo proceda la protección si se ha previs- to la posibilidad de una incidencia generadora de necesidad social, esto es, que haya sido asegurada, pues de lo contra- rio no se considera merecedora de protección, o bien, si se imputa la carga de la protección al empresario, como respon- sable por no haber asegurado, éste, no puede soportar tal -

24. Borrajo Dacruz, Efrén. Estudios Jurídicos de Previsión Social. Ediciones Aguilar, S.A., Madrid 1963, Pág. 57.

carga o lo hace defectuosamente. Por otro lado, el Seguro Social se convierte en mero instrumento defensivo y reparador, incapaz de adoptar una actitud preventiva del riesgo y restauradora de las consecuencias de éste (prevención, rehabilitación, readaptación, etc.); c) En el orden protector, se monta un régimen asegurativo por cada uno de los riesgos causantes de necesidad; d) En el plano de la gestión, la pluralidad de regímenes asegurativos propicia la pluralidad de entes gestores o aseguradores jurídico-públicos, en correspondencia con cada uno de ellos. Resulta normal entonces, la superposición gestora para atender una misma necesidad y el dispendio administrativo por los varios organismos gestores; e) Desde el ángulo financiero, parece excesivo e injustificado el gravamen empresarial que soporta los costos asegurativos en su mayor parte.

¿Quién ha de subsanar estas deficiencias para beneficio de la humanidad? La Seguridad Social. Y ¿Qué es la Seguridad Social y cómo surgió?

Veamos aquí sus brotes, su desarrollo y la repercusión de su creación.

6. Las fuentes históricas de las que hemos abrevado coinciden en señalar que fue hasta 1819 cuando Simón Bolívar, quizá en un sentido político y sin reparar en los alcances extraordinarios que el término implicaba, acuñó por vez primera el término de "Seguridad Social". Al preparar

un proyecto de Constitución para Venezuela, expresó: "El - Sistema de Gobierno más perfecto es aquel que produce ma-- yor suma de felicidad posible, mayor suma de Seguridad So-- cial y mayor suma de estabilidad política".<sup>25</sup>

Haciendo una interpretación atinada a los términos utilizados por Bolívar, De la Cueva concluye que "felicidad y Seguridad Social están destinados al bienestar de cada -- persona y al de la sociedad", es decir, de la sociedad ente -- ra.

Almansa Pastor, Op. Cit. Pág. 73, nos refiere que "con mayor concreción e intuición de futuro, en plena Revolución rusa, se acogió la expresión en un Decreto relativo a riesgos de los trabajadores".

En 1929, Roosevelt envía al Congreso Federal un - proyecto de Ley sobre Seguridad Social (Social Security - Act), que fue aprobado en 1935. Este proyecto ya traducido en ley, se refería concretamente a la asistencia en ca -- sos de paros, de vejez y muerte. Dupeyroux, al respecto, agrega que la Ley reagrupa medidas de asistencia y de segu -- ros traduciendo el deseo novedoso del poder público de --- afrontar en bloque el problema de la necesidad en la socie -- dad, al aportar un conjunto de soluciones coordinadas. Me

25. Bolívar, Simón. Discurso de Angostura. Cuadernos de Cul -- tura Latinoamericana núm. 30. Fac. de Filosofía y Letras. UNAM. 1978.

didas que no se dirigen únicamente a los asalariados, sino a todos aquellos cuya suerte ha sido golpeada por la crisis -- económica que en aquellos años conmovió a la opinión pública. Jambu-Merlin, por su parte, argumenta que la terminología -- fue factor determinante para que la expresión se introdujera rápidamente en los países anglosajones y después se extendiera al mundo entero.

Tres años más tarde, Nueva Zelanda establece un -- sistema orgánico de protección contra la indigencia. (Social Security). Su idea central, apunta Dupeyroux, es la que todo miembro de la colectividad nacional dispone contra ella -- de un crédito alimentario que puede invocar cuando su ingreso sea inferior a cierto mínimo. Consiste en un sistema de prestaciones al que cada ciudadano contribuye según sus medios y del que cada ciudadano se beneficia según sus necesidades.

El paso decisivo para el perfeccionamiento del concepto, afirma De la Cueva, fue la Carta del Atlántico suscrita por Churchill y Roosevelt el 12 de agosto de 1941. "La -- idea de la seguridad social multiplicó sus perfiles, pues no se concretó a considerar el bienestar de cada persona, sino que lanzó el problema a la humanidad, al imponer a todas las naciones la colaboración más completa en el campo económico, a fin de que cada una pudiera realizar dentro de sus fronte-

ras los ideales del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social",<sup>26</sup>

La aprobación del proyecto de Roosevelt, la Social Security Neozelandesa y la Carta del Atlántico, fueron, para Jambu-Merlin, el factor que determinó que el gobierno -- británico confiara a Sir William Beveridge, en mayo de 1941, la misión de estudiar la transformación de las instituciones de pretección social. En 1942 Beveridge rinde el informe -- que habría de constituir la base de las profundas reformas -- operadas en la Gran Bretaña entre 1945 y 1948 y servir de -- fuente de inspiración para el conjunto de los demás países.

Podemos decir que lo relevante de su propuesta fue la unión total de la idea de la seguridad internacional con la de la seguridad social de los hombres de cada comunidad - nacional. Señala, además, tres condiciones para que existan la seguridad social en el mundo: 1) Justicia en lugar de -- fuerza. 2) Oportunidad de trabajo en lugar de desocupación y, 3) Seguridad de ingresos cuando no se pueda trabajar. - Para la aplicación de estas bases, el informe concreta tres principios: a) Lo que debe hacerse no debe ser en razón - de intereses creados. b) La organización del seguro social debe considerarse como parte de una política de progreso so - cial que representarán la lucha contra la necesidad (enfer- medad, ignorancia, miseria y la ociosidad forzada o desem--

---

26. De la Cueva, Mario. Op. Cit. Pág. 38.

pleo). c) La seguridad social debe ser una cooperación entre Estado y beneficiarios.

Mario de la Cueva resume los principios del llamado "Plan Beveridge" con los términos siguientes: la seguridad 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) Dar oportunidad razonable a cada individuo para realizar un trabajo productivo. c) El tercer elemento es la salubridad y la organización teórica del trabajo, a efecto de evitar ataques a la salud y a la integridad física del ser humano. d) La seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para quedar a cubierto de la indigencia cuando, por cualquier circunstancia, no se puede trabajar".<sup>27</sup>

La OIT, creada por el Tratado de Versalles (1919), y después de reconocer la injusticia social que cubría a la especie humana y que ponía en peligro la paz y la armonía universales, acordó se tomaran por ser más apremiantes, las medidas siguientes: reclutamiento de la mano de obra, lucha contra el desempleo, protección contra las enfermedades generales y profesionales y los accidentes de trabajo.

---

27. De la Cueva, Mario. Síntesis del Derecho del Trabajo. - Pág. 72, UNAM, 1965.

La Declaración de Filadelfia de 10 de mayo de 1944, surgida en el seno de la XXVI reunión de la Conferencia General de la OIT, "se lanzó abiertamente por los caminos de la seguridad social", pues en sus tres primeros apartados se establece la necesidad de luchar nacional e internacionalmente, contra la pobreza, para que de esta forma exista una igualdad de oportunidades en condiciones de libertad, dignidad y de seguridad económica de todos los seres humanos; finalmente, el apartado tercero, impone a la OIT la tarea de fomentar las acciones tendientes a promover el bienestar social de la sociedad.

7. Todas las normas que hasta entonces se habían -- aprobado en materia de seguridad social, sirvieron de condimento para que el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas, al adoptar la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, acordara: "Toda persona en tanto que miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social; debe obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables para su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, gracias al esfuerzo nacional y a la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y recursos de cada país". (artículo 22). - Retroalimentada con el artículo 25, continúa: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente que asegure su salud, su bienestar y el de su familia, especialmente para la alimentación, el vestido, el alojamiento, los servicios

médicos y para los servicios sociales necesarios; tiene derecho a la seguridad en caso de desempleo, de enfermedad, de invalidez, de viudez, de vejez o en otros casos, de pérdida de sus medios de subsistencia como consecuencia de circunstancias independientes de su voluntad".\*

Después de toda una gama de conferencias que en esta materia se suscitaron, llegamos a la realizada en México en 1960. Mario de la Cueva sintetiza en los siguientes términos las conclusiones a las que se llegó en dicha conferencia: "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 ha creado para beneficio del hombre... Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo pueda vivir sin temor, sin amenaza 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 sociedad debe ser indivisible y comúnmente compartida como un único medio de vigorizar la democracia política, la -

---

\* Debe subrayarse la coherencia sistemática que se da entre - estos dos preceptos, pues mientras el primero establece el derecho a la seguridad social, el segundo se ocupa de enunciar los rubros que aquella comprende.

democracia económica y el disfrute de la seguridad social",<sup>28</sup>

Por su envergadura, es de justicia citar aquí los resultados plasmados en la Declaración de Belém: "El Derecho del Trabajo y el de la Seguridad Social tienen como meta la justicia social, cuya esencia consiste en la garantía de la salud, la vida, la libertad y la dignidad del hombre... Los dos estatutos poseen el mismo fundamento y la misma finalidad, que es la persona humana... El derecho del trabajo y el de la seguridad social afirman los nuevos derechos del hombre, paralelos a los proclamados en las declaraciones de los derechos individuales... La seguridad social debe merecer especial consideración en los planes nacionales de desenvolvimiento, por su condición de instrumento económico fundamental y debe extenderse a toda la población necesitada en el menor espacio de tiempo posible".

Así fue como se originó el concepto de seguridad social. Su desarrollo como se puede observar, le ha dado al término una connotación de alcances extraordinarios. Pero ¿qué es o puede entenderse por seguridad social?

Almansa Pastor señala que es el conjunto de medidas preventivas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social. Desde una perspectiva jurídica es el

---

28. De la Cueva, Mario. Op. Cit. Pág. 44.

instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora, tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera.

Por nuestra parte y de conformidad al artículo 2º de nuestra Ley del Seguro Social, podemos afirmar que "la Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

De las consideraciones antes señaladas y respecto al concepto, podemos entresacar las siguientes notas de la seguridad social: a).- Es un instrumento estatal de protección de necesidades sociales. Así, se distingue de otros -- instrumentos de fin parecido pero no estatales, V.gr. asistencia privada, familiar y caritativa. b).- Constituye un instrumento específico, es decir, con mecanismos propios dirigidos a los fines que motivaron su creación. c).- Desde el punto de vista de la protección que presta, esta puede -- ser preventiva, reparadora y dirigida a necesidades sociales individuales o colectivas. d).- Se tiene derecho a la protección, lo que manifiesta su diferencia para con la beneficencia pública, en la que se carece de tal derecho. e).- "La inexistencia de un sistema completo de seguridad social ar--

quétipico queda expresada en los condicionamientos de la protección, al establecer las normas de extensión, límites y -- condiciones de ésta". f).- "La raíz de tales condicionamientos, al par que la importancia que atribuimos a la financiación, deriva de la dependencia de la protección respecto de la organización financiera". Aunada a las anteriores notas de la seguridad social, es que ésta, al contemplar las necesidades de los individuos, vierte sobre ellos su ayuda sin - considerar causa, condiciones u origen de la necesidad.

Al recordar las deficiencias del Seguro Social como instrumento protector, vemos que estas quedan salvadas con esta nueva institución o medio de protección, pues su campo de acción desde el punto de vista subjetivo, es universal, - es decir, pretende que las normas de seguridad social persigan la protección de todos los miembros de la comunidad nacional en cuanto tales. En el plano objetivo, es decir, respecto de los servicios que presta la seguridad social, éstos son preventivos y reparadores, a diferencia de los del seguro social que son únicamente defensivos y reparadores, (y sólo lo en una segunda instancia son preventivos). Por otra parte pero en el mismo campo objetivo, la seguridad social se - separa de la noción de riesgo, ya que como hemos visto, su - propósito es cubrir la necesidad doquiera que ésta se presente, es decir, no considera causa, condiciones u origen. Desde una perspectiva protectora, los seguros sociales conllevan indefectiblemente la noción de riesgo causante de necesi

dad, Situación ya superada con la nueva concepción que de - seguridad social se tiene, pues la noción de riesgo es incompat<sub>u</sub>ible con los fines propios del nuevo instrumento. Respec<sub>u</sub>to al orden de la gestión, podemos oponer uno más de los -- principios que son pilares de la seguridad social, la unidad, concebida de acuerdo con Beveridge, como la conveniencia de - la gestión unitaria del sistema de seguridad social. En nues<sub>u</sub>tro caso, como la conveniencia de la "integración del Sistema Mexicano de Seguridad Social". Ante la deficiencia que se ob<sub>u</sub>serva desde un ángulo financiero en el seguro social, hay que oponer el principio sin el cual no cabe hablar de seguridad - social, la solidaridad.

Podemos concluir afirmando que la seguridad social en cuanto superadora de las deficiencias de todo el conjunto de instrumentos protectores creados, descansan en los princ<sub>u</sub>pios básicos siguientes: 1) Universalidad subjetiva; 2) Gene<sub>u</sub>ralidad objetiva; 3) Igualdad protectora; 4) Unidad de gestión; y 5) Solidaridad financiera.

Si recordamos la nota última de la declaración de - Belém, sumariamos a los anteriores principios un sexto, el - de la perentoriedad, es decir, que por su condición de ins-- trumento económico social fundamental, la seguridad social - "debe extenderse a toda la población necesitada en el menor espacio de tiempo posible". Traducido en otro lenguaje, es urgente reorganizar y reestructurar los entes públicos mexi-

canos de seguridad social, así como redistribuir mediante nuevas técnicas, la financiación de estos entes, para que en esta virtud, México esté en posibilidad de garantizar la protección social del ser apenas concebido, su nacimiento, su desarrollo y muerte.

Por último ¿qué contingencias debe proteger la seguridad social en nuestro país? Todas aquellas relacionadas con la alteración de la salud, la asistencia médica, protección de los medios de subsistencia y con los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. (Art. 2° L.S.S.) En su oportunidad abordaremos cada una de las contingencias en lo particular.

Para concluir, ¿cómo podemos definir el derecho a la seguridad social y el derecho de la seguridad social?

Pretendemos entender respecto del primero, aquél derecho subjetivo que tiene todo miembro de la sociedad en --- cuanto tal, a exigir de parte del Estado,\* la protección de sus necesidades sociales.

En cuanto al segundo, acogemos la definición de Almanza Pastor para concluir diciendo que debería ser "el conjunto de normas y principios que ordena ese instrumento estatal específico protector de necesidades sociales y, especialmente, las relaciones jurídicas a que da lugar".

\* Algunos atribuyen esta exigibilidad a la sociedad, yo prefero referirme al Estado en cuanto que es éste quien representa a aquélla en todas las esferas.

8. Hemos preferido ocupar un apartado especial para observar el desenvolvimiento que la idea de seguridad social ha tenido en nuestro país.

Trueba Urbina (Op. Cit.) afirma que "en México nace la idea de la seguridad social con el mutualismo", aseveración que al colocarla en tela de juicio nos parece un tanto equivocada, o mejor decir, estamos en desacuerdo con tal criterio. Lo que sí no podríamos negar es que es el mutualismo el motor de la previsión social, la ~~que integrada fundamen-~~talmente por los seguros sociales, constituye la antesala de la seguridad social.

Antes de 1910 fueron las mutualidades el único instrumento de que disponía la clase obrera frente a los riesgos del trabajo. El profesor mexicano Gustavo Sánchez Vargas, citado por Carrillo Prieto (Op. Cit. Pág. 34) sostiene que "no puede hablarse de protección estatal en vísperas de la Revolución si se exceptúan dos ordenamientos: el de 1904, del Estado de México, debido a José Vicente Villada y el de 1906 para Nuevo León, obra que fue de Bernardo Reyes". El primer documento al que se refiere el profesor mexicano, -- fue la primera Ley sobre Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales; en tanto que el segundo, de 9 de noviembre del citado año, es la Ley sobre Accidentes de Trabajo. Ordenamientos normativos cuyo común denominador fue la responsabilidad patronal del accidente de trabajo. El 1º de julio de este último año, deja ver su luz el Programa del Partido Li-

beral Mexicano, mismo que al contemplar la urgente necesidad de atender los desaffos que en materia de trabajo vivían los mexicanos, "planteó la necesidad de reformas constitucionales para establecer indemnizaciones por accidentes de trabajo y jubilación". Postulados o principios de la prevención social.

Aún cuando De la Cueva sostiene que en el Plan de Madero no se encuentra una sola frase sobre la cuestión del trabajo y de la previsión social, Sánchez Vargas y Díaz Lombardo, afirman que el Programa de Madero de 1911, proclamó el mejoramiento de la condición material, intelectual y moral del obrero procurando la expedición de leyes sobre pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo.

Don Venustiano Carranza, Jefe de la Revolución Constitucionalista, publicó el Decreto del 12 de diciembre del año de 1914, en cuyo artículo 2 decía: "El Primer Jefe de la Revolución encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí...<sup>29</sup>

<sup>29</sup>.Royaix, Pastor. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación. 2a. edición, 1959. Pág. 305.

Antes de 1915, año en que se promulgaba la Ley del Trabajo del Estado de Yucatán, Sánchez Vargas recuerda que para 1914, Manuel M. Diéguez en Jalisco y Cándido Aguilar - en Veracruz, reglamentaron las relaciones laborales. Este último -continúa recordando- contempló preceptos sobre previsión social, haciendo recaer sobre el empleador de las -- obligaciones asistenciales y el pago de salarios en los casos de accidentes de trabajo y enfermedad.

El 11 de diciembre de 1915, Salvador Alvarado, Gobernador de Yucatán, promulga la Ley del Trabajo de dicho - Estado. Por representar esta Ley la génesis de los seguros sociales futuros, en México, reproducimos aquí alguno de -- los considerandos: "Que el Estado creará una sociedad mutua lista de necesidad ineludible que, con la enorme fuerza que ha de obtener por la unión de todos los obreros y la garantía del Estado, proporcione a éstos por la acumulación de - pequeñas sumas, beneficios nunca soñados ni alcanzados en - las sociedades mutualistas de índole particular semejante, y que puedan resolver en pensiones para la vejez y en fon-- dos contra la miseria que invade a la familia en caso de - muerte".

El artículo 135 de la Ley que se comenta, estableció que: "El Gobierno fomentará una asociación mutualista, en la cual se asegurarán los obreros contra los riesgos de

vejez y muerte", pues los patrones eran responsables de los accidentes y enfermedades profesionales.

Analizando el considerando y el artículo a los que se alude, observamos que las mutualidades dejarán de ser -- privadas y voluntarias, para transformarse en oficiales y - obligatorias. Se hace notar además la creación de un organismo que en forma mutualista, responda de las obligaciones y a las necesidades de los obreros por las que fue creado. Al respecto, el maestro Sánchez Vargas sostiene que los ac cidentes de trabajo quedaban con esta Ley, a cargo del Estado y de los patrones.

El artículo 123, escudo y lema de los derechos so ciales consagrados en la Constitución de 1917, en su fracción XXIX, expresó: "Se considera de utilidad social el es tablecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el - gobierno federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para in - fundir e inculcar la previsión social".

Se advierte que dicho precepto pretendía que se - implantara el seguro social potestativo o voluntario, "pe - ro popular, o sea, para todo el pueblo. Debería ser gene - ral".

De 1917 a 1929, año en que es reformada la fracción de referencia, son promulgadas una serie de leyes sobre el trabajo. Es de justicia mencionar el artículo 242 de la Ley del Trabajo del Estado de Hidalgo, de 30 de noviembre de 1928, decía al respecto: "Se considera de utilidad pública el establecimiento de instituciones, corporaciones o sociedades que tengan por objeto asegurar a los trabajadores contra accidentes o enfermedades profesionales..."

Un mecanismo de financiación anticipatorio de la seguridad social, lo encuentra Sánchez Vargas en el Proyecto de Ley del Seguro Obrero de 1921. Mediante esta Ley se creaba un impuesto que no excedería del 10% adicional, sobre todos los pagos que se devengaban en el territorio nacional -- por concepto de trabajo; con el producto de esa recaudación, explica el profesor mexicano, se constituiría la Reserva del Estado para atender con ella los derechos fijados en la misma en favor de los trabajadores: indemnizaciones por accidentes de trabajo; jubilación por vejez y seguro de vida de los trabajadores.

Carrillo Prieto nos recuerda que en el período comprendido entre el 15 de noviembre al 8 de diciembre de 1928, la Convención obrero-patronal conoce el Proyecto de Código Federal del Trabajo, que plantea un régimen jurídico de seguridad social, seguro social obligatorio en toda la República,

financiado mediante la fórmula tripartita (excepción hecha de las indemnizaciones por riesgos de trabajo) y cuya cobertura se extendía, además a las enfermedades no profesionales, cesación involuntaria del trabajo, maternidad, vejez, invalidez y pensiones para la viudez y orfandad. El organismo gestor -concluye-, sería la Institución Nacional del Seguro Social en cuyo consejo directivo participarían los trabajadores, los patrones y el Estado.

En 1929 es reformada la fracción XXIX del artículo 123, para quedar como sigue: "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 y accidentes y otras con fines análogos". De la Cueva sostiene que además del progreso que representa el carácter obligatorio del Seguro, esta reforma no se refiere únicamente a los trabajadores, como podrá advertirse. Después de varios intentos, el 31 de diciembre de 1942 se promulgó por primera vez una Ley del Seguro Social de observancia general en toda la República. Las necesidades que vino experimentando el país fueron recogidas en varias reformas hechas a la Ley de referencia. Así, el 1º de abril de 1973 entra en vigor la Nueva Ley del Seguro Social. La meta trazada por esta Ley es alcanzar, mediante los mecanismos que la misma establece, a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad. De esta manera, el Legislador prefirió hablar de "SEGURIDAD SOCIAL".

## CAPITULO SEGUNDO

### EL REGIMEN DE SEGUROS SOCIALES

- I.- El Seguro Social Mexicano.  
Los diferentes regímenes.  
(IMSS, ISSSTE, ISSFAM y otros).
- II.- La Superación del Mecanismo del Seguro Social.
- III.- Ampliación del Régimen Obligatorio del Seguro Social.
- IV.- El Seguro Social y la Salud.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL REGIMEN DE SEGUROS SOCIALES

- I. El Seguro Social Mexicano. Los diferentes regímenes.  
(IMSS, ISSSTE, ISSFAM y otros).
- II. La Superación del mecanismo del Seguro Social.
- III. Ampliación del régimen obligatorio del Seguro Social.
- IV. El Seguro Social y la Salud.

El horizonte histórico de las técnicas indiferenciadas de protección social que venimos de comentar, exceptuando al Seguro y a la Seguridad Sociales, nos muestra la insuficiencia de éstas para responder a las necesidades que en mayor grado amenazaban al trabajador en nuestro país. Eventos tales como los riesgos de trabajo, la enfermedad, la invalidez, la vejez, la orfandad, la falta de trabajo, etc., venían causando trastornos que repercutían en una inseguridad social no sólo de la clase trabajadora, sino además, en una clase social que ha sido frecuentemente olvidada y desprotegida contra éstos y otros riesgos sociales; la clase económicamente débil. Esta, que representa un gran porcentaje de nuestra comunidad, constituye no sólo un problema social, sino un peligro en la política social de cualquier gobierno y en cualquier tiempo.

Cuando el trabajador se encuentra impedido para laborar como consecuencia de alguno de los riesgos ya señalados, la atmósfera de miseria y hambre que amenazan a la esposa, los hijos, padres o hermanos que dependan económicamente del trabajador, se traduce en una constante amenaza de paz y de tranquilidad sociales que es preciso garantizar. El desafío está planteado, ¿cómo garantizar un mínimo de bienestar que permita al trabajador vivir dignamente dentro del conglomerado social del cual es parte, del cual es acreedor y deudor y que por ende, habrá posteriormente de dar cuenta?

Los mecanismos que operan esta garantía, se pensó, son los comprendidos dentro de una técnica específica de -- protección social que superando el conjunto de las deficiencias de las medidas de protección indiferenciada, se denominó, Seguro Social. La implantación del Seguro Social, se -- señaló en la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1942, representa una cuestión de primera importancia en México, pues esto permitirá elevar el poder adquisitivo de los sectores pobres, permitirá asimismo, apoyar a -- los económicamente débiles lo que se convertirá en una mayor tranquilidad pues se elevará así, el nivel de la vida -- de nuestro pueblo que, "en considerable proporción, continúa desnutrido, habitando en jacales o sufriendo endemias, salarios de hambre y jornadas agobiantes". El Seguro So--- cial, además, "satisface la necesidad de otorgar al trabaja-- dor o a su familia un sustantivo de salario, cuando sin su

libre albedrío no está en aptitud de devengarlos. El principal riesgo que cubre es la imposibilidad para laborar, - que priva al operario de su remuneración... El Seguro Social es un derecho. Jurídicamente se puede exigir el pago de -- las prestaciones que ampara. No son, por consecuencia, las indemnizaciones que concede, un don graciosamente proporcionado a la clase obrera, no son caridad, no son limosna..."<sup>30</sup>

Apuntemos pues algunas de las consideraciones de - mayor importancia en la Ley del Seguro Social vigente.

I. EL SEGURO SOCIAL MEXICANO. Los diferentes regímenes. (IMSS, ISSSTE, ISSFAM y otros).

1) Instituto Mexicano del Seguro Social.

Después de varios intentos de reglamentar mediante una ley la fracción XXIX del Artículo 123 Constitucional, - que a partir de 1929 había sido reformada para considerarse de utilidad pública la expedición de una ley del Seguro Social, no fue sino hasta enero de 1943 cuando se publicó en el Diario Oficial la Ley a la que nos venimos refiriendo.

La exposición de motivos de la Ley de 1942 refleja la preocupación del Estado para proteger el salario del trabajador, pues en ésta se señala que "siendo el salario la única fuente de la que los trabajadores obtienen los re

30. Arce Cano, Gustavo. Los Seguros Sociales en México, - Pág. 18, Ediciones Botas - México, 1944.

cursos indispensables para la subsistencia de ellos y la de sus familiares, todo hecho que implica pérdida o disminución del mismo, causa a todos ellos perjuicios trascendentales".

"Si bien es cierto que no existe una forma capaz de impedir de un modo general y absoluto las consecuencias de los riesgos, sí existe, en cambio, un medio para proteger el salario que coloca a la economía familiar a cubierto de las disminuciones que sufre como reflejo de las contingencias de la vida del trabajador. Ese medio es el Seguro Social, que al proteger al jornal aminora las penalidades en los casos de incapacidad, vejez u orfandad, y auxilia a la obrera y a la esposa del trabajador en el noble trance de la maternidad, cumpliendo así con una elevada misión que ningún país debe excluir de su legislación". La Ley citada comprendió los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte, y cesantía involuntaria en edad avanzada. (Art. 2º). Recogiendo la experiencia de otros países que han implantado el Seguro Social y con el propósito de que fuera verdaderamente eficaz la protección social que esta Ley otorgaría, se estableció el Seguro Social con carácter obligatorio. La justificación que deja ver la exposición de motivos respecto de la creación del Seguro Social, se funda en la experiencia que "ha demostrado la incapacidad del ahorro individual espontáneo para formar fondos de previsión, debido a que el volumen de los salarios nunca permite reunir recursos bastantes para de--

fenderse contra los riesgos profesionales y naturales, y a la deficiente educación previsora... La asistencia pública, como método para contrarrestar las consecuencias de los -- riesgos, también resulta, por grandes que sean los empeños que se pongan en mejorarla, insuficientes..." Sobre esta ley concluimos reafirmando lo señalado por el Maestro Mario de la Cueva cuando sostiene que fue "lo más alto que pudo -- conseguirse en aquellos años de un incipiente desarrollo -- económico; sería por lo tanto injusto juzgarla a la luz de los criterios y circunstancias actuales".

Las exigencias y transformaciones sociales que el país venía demandando y demostrando, hicieron que la ley - sufriera algunas reformas de capital importancia para adecuarla a las necesidades propias de una clase social que - vió satisfechas sus demandas en su mayoría mediante la promulgación de una nueva Ley del Seguro Social. Considera--mos pues los avances que en materia de seguridad social establece esta nueva Ley a partir de 1973.

Los objetivos principales de esta Ley son: mejorar las prestaciones existentes e introducir otras; crear un - nuevo ramo de seguro, el de guarderías, en beneficio de las madres trabajadoras; aumentar el número de asegurados; --- abrir la posibilidad para que nuevos sectores de la pobla--ción se incorporen voluntariamente al régimen obligatorio; establecer servicios de solidaridad social sin comprometer

los derechos de los asegurados, entre otros. Comentemos - estos y otros de los beneficios que la ley consagra.

La preocupación que sobre la protección al salario demostró el Legislador en 1942, se formuló nuevamente en la exposición de motivos de la Ley vigente al sostener que "la seguridad social es una exigencia económica, pues la redistribución de la riqueza impulsa el crecimiento. Mientras - el hombre no disponga de elementos para superar sus limitaciones materiales y culturales, no podrá alcanzar su plena productividad".

Es de destacar la innovación que hace esta Ley en el régimen obligatorio del Seguro de Guarderías para los hijos de los asegurados. Esta innovación, sostiene Carrillo-Prieto, "coordina el citado ordenamiento con la disposición del Art. 171 de la Ley Federal del Trabajo de 1970, que -- prescribe que los servicios de guardería infantil se prestarán por el IMSS de conformidad con su Ley y disposiciones - reglamentarias".<sup>31</sup> "Mediante esta disposición, se señala - en la exposición de motivos, se logra una efectiva solidaridad, pues todos los patrones concurrirán con la aportación respectiva" independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio.

Con el propósito de extender la seguridad social a

---

31. Carrillo Prieto, Ignacio. Op. Cit. Pág. 36.

sectores aún desprotegidos, se establece la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social, tal es el caso de los trabajadores agrícolas asalariados que a partir de 1954, en plan experimental, quedaron incorporados al régimen. Se consolida esta tendencia cuando la misma Ley establece que el Ejecutivo Federal determinará por decreto las modalidades y fecha de implantación del Seguro Social obligatorio en favor de aquellos que aun a la vigencia de la presente Ley no están incorporados.

Acorde con las disposiciones que definen al trabajador y a la relación de trabajo en el Código Laboral de 1970, el Art. 12 de la Ley del Seguro Social afirma que -- son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio, entre otros, las personas que se encuentran vinculadas a otras -- por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen. Estimamos que conforme las circunstancias lo vayan permitiendo, los sujetos de aseguramiento serán tales que encuadrarán perfectamente en la connotación que de trabajador nos da el Código del Trabajo.

Siendo el salario la base de cotización en la Ley que se comenta se estimó necesario precisar con claridad -- cuáles son los elementos que lo integran, evitando así, remitir en este aspecto a lo establecido por el Art. 84 de -- la Ley Federal del Trabajo. Con el propósito de precisar ciertos puntos no solucionados claramente en la Ley de 1942,

como es el caso de las cotizaciones en ausencia de los trabajadores, el Art. 37 de la Nueva Ley reglamenta detalladamente estas situaciones.

Respecto de los riesgos de trabajo, la terminología de la Nueva Ley se adecúa a la utilizada por el Legislador Federal en 1970, tal es el caso de los conceptos de -- riesgos de trabajo y de los accidentes y las enfermedades -- del trabajo. Como consecuencia de esta armonización en la terminología, se considera como lugar de trabajo "no solamente los lugares cerrados donde está instalada la empresa, sino cualquier lugar, la vía pública u otro local a donde se hubiese trasladado al trabajador. Además el tiempo de -- trabajo es todo momento en que el obrero esté desarrollando una actividad relacionada con la empresa".<sup>32</sup>

Respecto de las prestaciones que en materia de -- riesgos de trabajo otorga la Nueva Ley y que mejora de manera considerable las consignadas en la Ley de 1942, podemos señalar las siguientes: Se consigna un aumento en la cuantía de las pensiones por incapacidad permanente total, siguiendo el principio de otorgar mayor cuantía a los asegurados de bajo salario. Se mejora la pensión de viudez, elevándose del 36 al 40% de la que hubiese correspondido al -- asegurado por incapacidad permanente total. Se amplía el -- disfrute de la pensión de los huérfanos que se encuentran --

---

32. Op. Cit. Pág. 37.

totalmente incapacitados, hasta su recuperación, eliminándose se el límite de 25 años que como edad máxima, señalaba la Ley anterior. La cuantía de los gastos de funeral se mejora hasta \$ 12,000.00. Con el propósito de compensar el deterioro del poder adquisitivo, se consigna un incremento periódico de las pensiones, mismas que deberán ser revisadas anualmente.

En el ramo del seguro de enfermedades y maternidad se amplían los servicios médicos a los hijos de los asegurados hasta los 21 años de edad, siempre que realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional. Esta modificación, señala la exposición de motivos, coadyuvará a elevar los niveles educativos y culturales de los interesados y, al propio tiempo, permitirá que el salario del trabajador pueda derivarse a otras exigencias familiares, al verse liberado de los gastos de asistencia médica de sus hijos estudiantes. En cuanto a las prestaciones económicas de este seguro, la Ley reduce a cuatro el número de semanas cotizadas que se requieren para obtener los subsidios por incapacidad temporal para el trabajo. Los trabajadores eventuales percibirán el subsidio, cuando tengan cubiertas seis cotizaciones semanales en los últimos cuatro meses anteriores a la enfermedad. Se amplía la protección para los hijos mayores de 16 años de los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, hasta los 25 años si son estudiantes o sin límite de edad si se encuentran incapacitados, en tanto sigan dis-

frutando de las asignaciones familiares.

"En lo que ve a las prestaciones en especie, la antigua ley señalaba que al concluirse el período máximo de cincuenta y dos semanas de tratamiento a que tiene derecho el asegurado si éste continuara enfermo, el Instituto podría prolongar dicho período hasta por veintiséis semanas, siempre que, según el dictamen médico, el enfermo pudiera recuperar la salud y la capacidad para el trabajo, o cuando el abandono del tratamiento agravara la enfermedad u ocasionare un estado de invalidez. La Ley de 1973 ha querido prorrogar el tratamiento cincuenta y dos semanas. La exposición de motivos consideró que tal prórroga aumentaba la posibilidad de recuperación".<sup>33</sup> Recogiendo la tesis consignada en el Art. 170 de la Ley Federal del Trabajo, la Nueva Ley de Seguridad Social establece que "en los casos en que la fecha fijada -- por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cuarenta y dos días, posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad". (Art. 109). Con el propósito de proteger adecuadamente a la madre trabajadora, se dispone -- que cuando no pueda otorgarse el subsidio por maternidad por no llenarse los requisitos, quedará a cargo del patrón el pago del salario íntegro.

---

33. Op. Cit. Pág. 38.

Se mejoran de manera considerable las pensiones por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada, pues los asegurados de más bajos salarios con 30 años de servicios, alcanzarán a los 65 años de edad pensiones equivalentes al 75% del salario base del cálculo, superando en forma sustancial el 54% que, en las mismas condiciones, obtenían hasta antes de la presente Ley.

El ordenamiento de seguridad social que comentamos, introduce en su sección séptima del Capítulo V, las asignaciones familiares, que consisten "en una ayuda por concepto de carga familiar y se concederán a los beneficiarios del pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada". A favor de la esposa o concubina del pensionado, se otorga el 15% de la cuantía de la pensión; el 10% de la cuantía de la pensión, para los hijos menores de 16 años del pensionado; el 10% en favor del padre y de la madre del pensionado si dependen económicamente de él y éste no tuviese esposa o concubina, ni hijos con derecho a recibirla. Si el pensionado no tiene esposa o concubina, ni hijos o ascendientes con derecho a los porcentajes señalados, se le otorgará al pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, una ayuda asistencial igual al 15% de la pensión.

Doctrinalmente este renglón de las asignaciones familiares ha sido desarrollado ampliamente por Carrillo Prieto, quien sostiene que "atendiendo a su finalidad específica se

distinguen de otras prestaciones familiares porque representan ayuda en razón de la carga que significa el mantenimiento de algunos miembros de la familia";<sup>34</sup> carga que al decir de Netter, "asume el jefe de familia". En este orden de ideas relativas a las finalidades de esta prestación, el bi-nomio francés, Dupeyroux y Netter, sostienen que con éstas se pretende "restablecer el desequilibrio entre solteros y padres de familia que gozan de ingresos profesionales idénticos. Deben ser suficientes para evitar que el padre de familia se vea en situación de notable desventaja a causa de las cargas que debe soportar".<sup>35</sup> Respecto a la naturaleza jurídica de esta prestación, el español Almansa Pastor sostiene que es asistencial, en cuanto que está "dirigida a la subvención de necesidades sociales, carácter revelado por las disposiciones que revalorizan y adecúan las prestaciones para garantizar la suficiencia en la satisfacción de la necesidad".<sup>36</sup> Finalmente y atendiendo a la polémica que diserta sobre quién es realmente el beneficiario de esta prestación, si el niño o sus padres o tutores, Almansa Pastor sostiene que el sujeto protegido en la relación jurídica de seguridad social... lo es el menor, "al entender como tales aquellos que ostentan un derecho g nerico, potencial o actual a la --

34. Carrillo Prieto, Ignacio. Las Asignaciones Familiares, - Pág. 36, UNAM, 1979.

35. Dupeyroux y Netter, citados por Carrillo Prieto, Op. Cit. Pág. 28.

36. Almansa Pastor, J. Manuel. citado por Carrillo Prieto, - Op. Cit. Pág. 38.

protección de seguridad social... por hallarse en situación de necesidad..."<sup>37</sup>

Superando los mecanismos tradicionales del Seguro Social, la solidaridad social hace posible la prestación de servicios sociales de beneficio colectivo. Estos servicios de beneficio colectivo, dispone el Art. 232, comprenden las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social. Las primeras son de ejercicio discrecional para el Instituto y tendrán como fuente de financiamiento los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Los segundos, serán financiados por la Federación, el Instituto y los propios beneficiados. Los servicios de solidaridad social comprenden asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, en la forma y términos establecidos por la misma Ley. Estos servicios se proporcionarán exclusivamente en favor de los núcleos de población que, por el propio estado de desarrollo del país, constituyan polos de profunda marginación rural suburbana y urbana. Los beneficiados por estos servicios contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para las comunidades en que habiten y se propicie que alcancen el nivel de desarrollo económico y necesario para llegar a ser sujetos de aseguramiento en los términos de la Ley que se comenta.

37. Almansa Pastor, citado por Carrillo Prieto. Op. Cit. - Pág. 41.

Una técnica específica más de seguridad social, diría Dupeyroux, la constituyen los mecanismos que hacen posible la incorporación voluntaria al régimen obligatorio contenida en la Ley de 1973, pues esto permite ampliar la cobertura del Sistema Mexicano de Seguridad Social.

Otra técnica específica de seguridad social la constituyen los servicios de guardería. Como lo habíamos ya comentado en líneas anteriores, esta obligación se funda en el principio de la solidaridad social, consignado en el Art. - 190 que prescribe la obligación a los patrones a cubrir integramente la prima para el financiamiento de las prestaciones de guardería infantil, independientemente de que tengan o no trabajadoras a su servicio. De otro modo, se consideró en la exposición de motivos, se disminuirían las oportunidades de empleo de la mujer.

En la exposición de motivos de la Ley de 1942, se sostuvo que "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 gestión 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 al que los destina, sin peligro de confundirse con los fondos públicos; y 4° inspirar una mayor confianza a los individuos objeto del servicio".

Las atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social según lo dispuesto por el Art. 140, son: administrar los diversos ramos del Seguro Social y prestar los beneficios de servicio colectivo que señala la presente Ley; recaudar las cuotas y percibir los demás recursos del Instituto, satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley; invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones que la misma Ley establezca, realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir sus finalidades; establecer clínicas, hospitales, guarderías infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, así como escuelas de capacitación y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones, salvo las sanitarias que fijen las leyes y los reglamentos respectivos para empresas privadas con finalidades similares; organizar sus dependencias; difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad sociales; expedir sus reglamentos interiores y las demás que le confiera la Ley.

El artículo 246 dispone que los órganos superiores del Instituto son: 1. La Asamblea General; 2. El Consejo -- Técnico; 3. La Comisión de Vigilancia; y, 4. La Dirección - General. El primero está compuesto por 30 miembros designados en número igual por el Ejecutivo Federal, por las organizaciones patronales y por las organizaciones de trabajadores. El segundo, representante legal y administrador del - Instituto, está compuesto por 12 miembros, designados mediante la misma proporción y por las mínimas entidades antes mencionadas. La Comisión de Vigilancia está integrada por 6 - miembros designados mediante la fórmula arriba indicada. Finalmente, la Dirección General, ocupa la persona nombrada -- por el Presidente de la República.

El Seguro Social, como instrumento básico de seguridad social, comprende dentro de su régimen obligatorio los - seguros siguientes: riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y, guarderías para hijos de aseguradas.

Procedamos a comentar cada uno de estos seguros en lo particular.

#### A) Riesgos de Trabajo.

El artículo 48 de la Ley del Seguro Social que se - comenta (1973), define a los riesgos de trabajo como "los acidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajado-

res en ejercicio o con motivo del trabajo". Por su parte el Art. 49, señala que accidente de trabajo es "toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, o la muerte producida repentinamente en ejercicio, o con motivo del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se preste. También se considera accidente de trabajo el que se produzca al trasladarse el trabajador directamente de su domicilio al lugar de trabajo, o de éste a aquél". Formulando un análisis de esta definición, - el Maestro Néstor de Buen afirma que en este concepto se - confunde el accidente con sus consecuencias, ya que el accidente, "no es ni una lesión orgánica, ni una perturba---ción funcional, ni la muerte. Estos acontecimientos serán, en todo caso, la consecuencia del accidente. El accidente es, simplemente un suceso eventual o acción de que involuntariamente resultan daños para las personas o las cosas... Lo eventual del suceso resulta de que, dentro del proceso normal del trabajo no está previsto el acontecimiento fortuito que constituye el accidente".<sup>38</sup> El artículo 50 define a la enfermedad de trabajo en los términos siguientes: "Es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo, o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios. En todo caso, serán enfermedades de -- trabajo las consignadas en la Ley Federal del Trabajo". -

38. De Buen Lozano, Néstor. Derecho del Trabajo, Tomo I, - Pág. 561, Porrúa, México 1979.

(Arts. 475, 476 y 513 LFT).

Sobre el concepto de riesgo, la doctrina ha ensayado ciertas definiciones de las cuales señalaremos los elementos que son consustanciales al mismo. Así, se dice: "riesgo... Eventualidad de un acontecimiento futuro, incierto o de plazo indeterminado, que no depende exclusivamente de la voluntad de las partes y puede causar la pérdida de un objeto o cualquier otro daño".<sup>39</sup> Miguel García Cruz, advierte, "hay una definición clásica del riesgo que lo identifica como todo acontecimiento futuro y posible, que una vez realizado produce una perturbación, un daño, un siniestro".<sup>40</sup> Borrajo Da Cruz, por su parte, sostiene que "el riesgo es un evento posible, dañoso, futuro e incierto cuya realización no depende de la voluntad del asegurado".<sup>41</sup> Miguel Angel Cordini reafirma la consideración de las notas señaladas al sostener que los elementos integradores del riesgo son "el carácter futuro, aleatorio, involuntario". Sobre los elementos integradores del concepto de riesgo, cabe la siguiente interrogante: ¿Responden los eventos protegidos por nuestra Legislación del Seguro Social a las consideraciones o a las notas que sobre el riesgo venimos de exponer? Si bien es cierto que esta problemática rebasa los propósitos de este modesto trabajo, abor

39. Carrillo Prieto, Ignacio. Notas Sobre el Concepto de Riesgo en Algunas Disposiciones Mexicanas de Seguro Social en Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho. Pág. 18. UNAM. 1979.

40. García Cruz, Miguel. La Seguridad Social. Citado por Ignacio Carrillo Prieto, Op. Cit. Pág. 18.

41. Borrajo Da Cruz, Efrén. citado por Patiño Camarena, Pág. 30

daremos esta cuestión brevemente en líneas posteriores.

Retomando las definiciones que de accidentes y en fermedades de trabajo nos da nuestra Ley, apuntemos los -- criterios que al respecto ha venido sosteniendo la H. Su-- prema Corte en nuestro país y que han sido explorados y -- apuntados por Carrillo Prieto en sus "Notas sobre el concep-- to de Riesgo". En 1942, sostuvo que "no es necesario que - el accidente se realice dentro de las horas de servicio pa-- ra que se considere como un riesgo profesional, sino que -- basta con que se relacione con el trabajo". En 1949, sostu-- vo que "la responsabilidad del patrón abarca no sólo aque-- llos accidentes cuya causa inmediata es el trabajo desempe-- ñado por la víctima, sino también los que se producen con - ocasión del trabajo desarrollado". En 1956 la cuarta sala sostuvo que debe considerarse como riesgo profesional no - sólo el que se realice como consecuencia directa y en oca-- sión del trabajo, sino aquel que sobrevenga con motivo de las obligaciones contraídas por el trabajador y al cual es tén expuestos precisamente por tener que cumplir su contra to. Dos años más tarde, en 1958, la Corte resolvió que -- "de acuerdo con las leyes de la materia, para que un acci-- dente tenga el carácter de riesgo profesional no es indis-- pensable que ocurra en el ejercicio de sus labores, sino - basta que sobrevenga con motivo de las mismas o como conse cuencia de ellas; de modo que si un trabajador en el desem peño de sus actividades se ve obligado a trasladarse a ---

otra población y en ésta es atropellado por un vehículo que le causa la muerte, aún cuando se dirigía a abordar un tren que lo llevaría a otro punto en que también debía prestar sus servicios, tiene que estimarse que el accidente ocurrió con motivo del trabajo, lo que le da el carácter de profesional". (4a. Sala, Boletín 1958, p. 288). En 1963 resolvió que "cuando un trabajador sale momentáneamente del centro de trabajo en que labora, no con el propósito de abandonar su trabajo, sino para tomar sus alimentos y con este motivo sufre un accidente, debe estimarse que se trata de un riesgo profesional" (4a. Sala. Informe 1966, p. 25). Para 1972, la Corte determinó que si el patrón niega la relación de trabajo, pero reconoce que el trabajador conducía un camión de su propiedad cuando sufrió el accidente a consecuencia del cual perdió la vida, de este reconocimiento se deriva la presunción de que el finado era su trabajador y, por tanto, al demandado corresponde aportar los elementos de prueba necesarios para destruir tal presunción. Recientemente, en 1976, señaló: "cuando un trabajador esté prestando sus servicios al patrón, aunque no exista orden expresa para realizar la labor que está ejecutando, y sufre un riesgo, éste se considerará como riesgo de trabajo y no exime al patrón de la responsabilidad respectiva".

A propósito de la responsabilidad derivada de los riesgos de trabajo, enunciaremos brevemente las teorías más importantes. En la medida en que el contrato de trabajo -

era regulado por el Derecho Civil, la materia de la responsabilidad derivada de los riesgos de trabajo estaba como es de suponerse, sujeta a las teorías civilistas. De ahí la tesis de que el riesgo debía soportarlo el trabajador salvo que se acreditara que había sido culpa del patrón. Sobre la teoría de la culpa, los trabajadores que sufrían un daño con motivo del trabajo no podían reclamar indemnización del patrón salvo que pudieran acreditar que el accidente había sobrevenido por culpa del patrón. En realidad se exigía del trabajador una prueba compleja que comprendía los aspectos siguientes: a).- La existencia del contrato de trabajo; -- b).- Que el obrero había sufrido el accidente; c).- Que éste ocurrió como consecuencia del trabajo desarrollado; d).- Que el accidente era debido a culpa del patrón, esto es, que por un acto u omisión del empresario, por impudencia de la ejecución del primero o por negligencia al no ejecutar lo que habría debido hacer, se produjo el accidente. Lo relevante de la teoría de la responsabilidad contractual, es que se desplaza la carga de la prueba hacia el patrón, en razón de la presunción *juris tantum* que establece. La responsabilidad patronal no deriva de su culpa, sino del contrato de -- trabajo en razón de implicar éste la obligación de devolver al trabajador sano y salvo. En Maestro Mario de la Cueva sostiene a este respecto que es una responsabilidad contractual ficticia. En la teoría de la responsabilidad, si hay culpa o negligencia, pues basta considerar el perjuicio causado para que proceda la responsabilidad automáticamente. -

La teoría del riesgo profesional consiste en atribuir a la industria las consecuencias de los riesgos que la propia industria produce, es decir, se impuso a los jefes de empresa la responsabilidad derivada de los riesgos sufridos por sus obreros y empleados, por el hecho y con motivo del trabajo. En la exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970, se señaló que "la doctrina y la jurisprudencia pasaron de la idea del riesgo profesional a lo que se llama actualmente riesgo de la empresa. De acuerdo con esta doctrina, la empresa debe cubrir a los trabajadores - su salario... está obligada a reparar los daños del trabajo, cualesquiera que sea su naturaleza y las circunstancias en que se realiza, y produzca en el trabajador. De esta manera, se ha apartado definitivamente la vieja idea del riesgo profesional: La responsabilidad de la empresa por los accidentes y enfermedades que ocurran a los trabajadores es de naturaleza puramente objetiva, pues deriva del hecho mismo de su funcionamiento. El Profesor francés Jorge Ripert acuñó una fórmula precisa para establecer el cambio operado en las ideas: el problema "se ha desplazado la responsabilidad a la reparación... la conciencia democrática, - concluye Ripert, exige que no se hable más de responsabilidad, sino de reparación, esto es, el derecho contemporáneo resuelve el problema contempla a la víctima y no al autor del daño y, en consecuencia, impone a la empresa la obligación de repararlo". Recogiendo la tesis de Cabanellas, el Maestro Néstor de Buen nos habla de una teoría del ries

go social, que constituye "el fundamento de los sistemas de seguridad social. Parte del supuesto de que los riesgos de trabajo derivan de un mundo laboral concebido íntegramente, de tal manera que los accidentes no pueden imputarse a una empresa determinada, sino a toda la sociedad".\*

En cuanto a la determinación de quiénes son los sujetos protegidos por el seguro de riesgos de trabajo, es evidente que son de manera inmediata y directa los trabajadores, e indirectamente y de manera mediata, los familiares de éstos. De acuerdo al Art. 62 de la Ley que comentamos, las consecuencias de los riesgos de trabajo puede ser una incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial, incapacidad permanente total y la muerte. Respecto de las prestaciones en especie y en dinero a que tienen derecho los trabajadores, son: sobre las primeras: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicio de hospitalización; aparatos de prótesis y ortopedia y rehabilitación. - Sobre los segundos, éstas están vinculadas al tipo de incapacidad y al salario del trabajador al ocurrir el accidente. Respecto al financiamiento en el ramo del seguro de riesgos de trabajo, es responsabilidad única de los patrones cubrir las cuotas o riesgos de trabajo, por estipularlo en esos términos la fracción XIV del Art. 123 Constitucional.

#### B) Del Seguro de Enfermedades y Maternidad.

"Si todos los riesgos pensables hubieran podido -

\* Una exposición completa de la evolución de la Teoría del Riesgo se contiene en su obra Derecho del Trabajo. pp.550-583.

considerarse derivados del trabajo en un plano teórico, el problema hubiera quedado resuelto bajo el mismo título de los accidentes de trabajo, es decir, habría bastado considerarlos como riesgos profesionales para desplazarlos hacia el empresario. Sin embargo, riesgos como la enfermedad, la maternidad, la vejez, etc., nada tienen que ver con la situación laboral, pero exigen una adecuada solución".<sup>42</sup> Retomando el planteamiento que formulábamos en líneas anteriores; hagamos una acotación respecto a la consideración o al calificativo de riesgo que se le da a la maternidad. ¿Responde realmente la maternidad a los elementos del concepto de riesgo para ser consideradas como tal?. Si bien es cierto que la maternidad es un evento futuro, es innegable que se tiene plenamente la certidumbre de cuando va a acaecer dicho evento, este es plenamente voluntario y además deseable por el particular. Respecto al problema terminológico, Netter y Durand se han pronunciado en el sentido de sustituir la expresión "riesgo social", como objeto de la seguridad social, pues ésta "comprende los eventos -- que provocan una necesidad susceptible de compensación, sin atender así dicho evento ya ha ocurrido o si es o no aleatorio".<sup>43</sup> Ante este pronunciamiento, Barrajo Da Cruz señala que "frente al sentido estricto del riesgo como evento futuro e incierto y, en cierto modo involuntario, la carga social sólo tiene en común con él, que también provoca una ne

42. Almansa Pastor, José Manuel. Del Riesgo Social a la Protección de la Necesidad. Pág. 1586. Revista Iberoamericana de Seguridad Social. N° 6. 1971.

43. Netter y Durand, citados por Efrén Barrajo Da Cruz, en Estudios Jurídicos de Previsión Social, Pág. 129.

cesidad económica, que como tal, es susceptible de reparación mediante un valor económico de sustitución".<sup>44</sup> Miguel Angel Cordini establece ciertas precisiones que es necesario retener, afirma: "la noción de contingencia deviene de la de riesgo, en el concepto tradicional que a este vocablo se asignaba en la técnica del seguro. Ello es así porque - los primeros eventos protegidos por los sistemas previsionales (muerte, invalidez, enfermedad) reunían las características de aquél. Eran en efecto, acontecimientos futuros e inciertos (bien porque podían suceder o no, bien porque -- siendo inexorables como la muerte, resultaban imprecisos en cuanto al momento en que se producían). Además, se trataba de hechos involuntarios, al menos del lado del beneficiario. Por otra parte, tales hechos determinaban un daño, infortunio o pérdida de lucro. Posteriormente se advirtió que el ser humano también requiere ayuda frente a circunstancias - que, sin reunir aquellas características, crean una necesidad o una carga (matrimonio, maternidad, nacimiento y crianza de los hijos, etc.). Estos eventos, con ser acontecimientos felices, motivan al igual que los riesgos típicos, la - inseguridad social, la angustia económica, la intranquilidad en el seno familiar... Por ello podría decirse que contingencia social es todo acontecimiento o evento determinante de una necesidad individual, amparada por un sistema fundado en la solidaridad social, en razón de sus proyecciones político-sociales".<sup>45</sup>

44. Borrajo Da Cruz, Efrén. Citado por Patiño Camarena. Pág.31

45. Cordini, Miguel Angel. Citado por Patiño Camarena. Pág.31 y 32.

Por su parte y en cuanto a la superación de la no ción de riesgo, Almansa Pastor argumenta que "la concepción del riesgo como posibilidad futura de un hecho quiebra en el seguro social progresivo cuando al constituirse la relación aseguradora, la protección no atiende sólo a la posibilidad de eventos futuros e inciertos, sino también a hechos preexistentes y ciertos (ayuda familiar, por ejemplo, por hijos nacidos antes de constituirse la relación jurídica de - seguro social)".<sup>46</sup>

Carrillo Prieto concluye este renglón diciendo: - "el riesgo retrocede: la doctrina puede considerarlo causa - secundaria (siendo primaria la contingencia) y concibiéndolo útil para determinar la cuantía en que la necesidad habrá de ser protegida, según cual sea el riesgo productor de la contingencia; es decir, según se trate de riesgos de trabajo o de riesgos no profesionales... En el Art. 121 el Legislador afirma considerar la invalidez, la vejez, la cesantía en -- edad avanzada y la muerte como riesgos protegidos".<sup>47</sup> Las anteriores consideraciones patentizan la necesidad, como -- afirma atinadamente Carrillo Prieto, de delimitar el concepto de riesgo, es decir, se muestra la urgencia de un tratamiento consistente del asunto.

Los sujetos protegidos por este seguro son: El - asegurado; el pensionado, ya sea por incapacidad permanente

46. Almansa Pastor, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Pág. 255.

47. Carrillo Prieto Ignacio. Los Conceptos Dogmáticos y Teoría del Derecho. Págs. 20 y 30.

total, incapacidad permanente parcial, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, y viudez, orfandad o ascendencia; - la esposa del asegurado o la mujer con quien ha vivido los cinco años anteriores a la enfermedad o con la que haya procreado hijos; la esposa o concubina del pensionado; los hijos menores de 16 años del asegurado y de los pensionados; - los hijos del asegurado hasta la edad de 25 años cuando realicen estudios en planteles del sistema educativo nacional; los hijos mayores de 16 años de los pensionados por invalidez, vejez y cesantía en edad avanzada; el padre y la madre del asegurado que vivan en el hogar de éste; y el padre y la madre del pensionado en los términos antes señalados.

Las prestaciones en especie a las que se tiene derecho en el caso de enfermedad no profesional son: asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, desde el comienzo de la enfermedad y durante el plazo de 52 semanas por el mismo padecimiento, prorrogable el tratamiento hasta por 52 semanas más previo dictamen médico, tal como lo señalamos en líneas anteriores. En el caso de maternidad, la asegurada tiene derecho a asistencia obstétrica, ayuda por seis meses en especie para lactancia y una canastilla. El propósito de las prestaciones en dinero es sustituir el ingreso temporalmente perdido por el asegurado o la asegurada, a efecto de que pueda atender a sus necesidades durante el tiempo que se encuentre incapacitada para el trabajo:

Las anteriores notas no son más que una proyección del pensamiento plasmado en la exposición de motivos de la Ley de 1942, cuando se señaló que "el hecho de que se otorgue al trabajador la asistencia médico quirúrgica y farmacéutica necesaria, y además, un subsidio en dinero, implica no sólo una garantía social de importante significado, sino una verdadera prerrogativa de la que nunca antes había gozado el sector obrero en México".

C) De los Seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Respecto a cada uno de estos seguros haremos solamente algunas precisiones como las siguientes: En relación con el primero, señala nuestra Ley que "existe invalidez cuando el asegurado que se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración superior al 50% de la que habitualmente en la misma región reciba un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación profesional, o, que sea derivada de una enfermedad o accidente no profesionales, o por defectos o agotamiento físico o mental, o bien cuando padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar".

La finalidad principal del seguro de invalidez, se dice en la exposición de motivos de 1942, es "proteger al trabajador contra la incapacidad general no originada por riesgo profesional y que se concibe no solamente como el daño físico

proveniente de una mutilación, pérdida o alteración de un órgano o de una función fisiológica, sino que se aprecia también en relación con las repercusiones económicas o profesionales que puedan acarrear las lesiones o enfermedades, habida consideración de las posibilidades y expectativas de ocupación del inválido en el medio general de trabajo".

El seguro de vejez da derecho al otorgamiento de las prestaciones consignadas en el Art. 137 de la Ley de la materia. Se requiere únicamente que el asegurado haya cumplido 65 años de edad, que haya cotizado por lo menos quinientas semanas en el IMSS, que deje de trabajar y que formule su solicitud. En la exposición de motivos de la Ley de 1942, se estableció que "el seguro de vejez tiene por objeto proporcionar a los obreros que han dejado sus energías y su juventud en el trabajo, los medios de atender a su subsistencia cuando por su avanzada edad no pueden obtener un salario... la edad necesaria para obtener los beneficios de este seguro se fijó en 65 años porque las experiencias obtenidas demuestran que esta es la aconsejable y que fijando una menor, se aumentan de manera considerable las cargas financieras del sistema".

En cuanto al seguro de cesantía en edad avanzada, la Ley exige para que exista ésta, que el asegurado quede privado de trabajos remunerados después de los 60 años. -- Por otra parte, para gozar de las prestaciones que otorga este seguro, se requiere que el asegurado tenga reconocidas

en el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales, que haya cumplido 60 años de edad y que quede privado del trabajo remunerado. El propósito de este seguro, señala Burws, citado por Arce Cano en su obra "De los seguros a la Seguridad Social" Pág. 315, es proporcionar "al obrero y a su familia un sustitutivo del salario, cuando no puede ganar lo por causas independientes a su voluntad". Con este seguro, se señala en la exposición de motivos a la que nos hemos venido refiriendo, se quiere proteger en cuanto sea posible, "a los trabajadores viejos que sin ser inválidos y sin haber alcanzado la edad de 65 años, se encuentren sin empleo, considerando que en estas condiciones, debido al desgaste sufrido, que necesariamente merma en gran proporción su potencialidad para el trabajo, se ven colocados en una situación de inferioridad para obtener ocupación respecto de los demás --trabajadores". En este mismo sentido el Maestro Moreno Padilla sostiene que "el fin del contenido de esta disposición es cubrir el riesgo de la desocupación, en virtud de que las personas que quedan comprendidas en la misma, se ven colocadas en una situación de desigualdad para obtener una ocupación respecto de los demás trabajadores."

La finalidad del último de los seguros enunciados en el epígrafe que se comenta, es "proteger a las viudas y garantizar a los huérfanos menores de edad un refugio económico que los sustraiga de la miseria que puede conducir a la mendicidad, a la prostitución o a la delincuencia y que les

permita, por el contrario, ser en el futuro hombres útiles a la sociedad".

D) Del Seguro de guarderías para hijos asegurados.

La innovación de este seguro dentro del régimen -- obligatorio del Seguro Social, constituye la superación de -- los mecanismos tradicionales del Seguro Social, pues es en -- éste en donde se logra una efectiva solidaridad, pues todos los patrones concurrirán con la aportación respectiva inde-- pendiente de que tengan o no trabajadoras a su servicio. La exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1973, justifica la inclusión de este seguro "debido a la creciente participación de la mujer en las actividades productivas, re-- sulta indispensable, continúa señalando, facilitarle los me-- dios adecuados que le permitan cumplir con su función labo-- ral sin desatender sus obligaciones maternas... La protección al menor exige que estos servicios incluyan alimentación, -- aseo, cuidado de la salud y educación de los hijos de las -- trabajadoras". El Art. 185 de la Ley del Seguro Social vi-- gente señala que el objetivo de este seguro es cuidar y for-- talecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así -- como contribuir a la formación de sentimientos de adhesión -- familiar y social, a la adquisición de conocimientos que pro-- muevan la comprensión, el empleo de la razón y de la imagina-- ción a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comu-- nes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la

realidad social y con un absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar.

Antes de concluir este apartado, haremos algunas reflexiones sobre otro de los mecanismos consagrados en nuestra Ley del Seguro Social y que son propios de la Seguridad Social, por ello se ha afirmado que en nuestro país el Seguro Social - sufre una metamorfosis que le llevará finalmente a tomar el cuerpo propio de la seguridad social. Me estoy refiriendo a los servicios sociales, mismos que comprenden como ya lo señalamos más arriba, las prestaciones sociales y los servicios de solidaridad social.

Dentro de los considerandos que en los distintos niveles se formularon, encontramos aquellos que señalan que "las contingencias que impiden el desarrollo familiar, las insuficiencias que se presentan en los ingresos, en la alimentación, en el vestido, en la habitación, en la preparación para el trabajo y el bienestar social en general que abate a numerosos sectores de la población; que resulta urgente ampliar la protección a estados de necesidad social en su conjunto, puestos de manifiesto en los bajos niveles de vida a fin de integrar la acción en los seguros sociales, no sólo con la indemnización, reparación y previsión de los riesgos cubiertos y con el auxilio que se otorga en ciertas contingencias, sino estableciendo garantías sociales tendientes en su etapa final al progreso económico general, en beneficio del individuo, de -

la familia y de la comunidad".<sup>48</sup>

La declaración universal de los derechos del hombre de 1948, estableció concretamente el derecho de toda -- persona, como miembro de la sociedad, a la seguridad social y a los servicios sociales necesarios que aseguren al individuo y su familia la salud y el bienestar, y en especial -- alimentación, el vestido, la vivienda, y la asistencia médica. Algunos han dicho que en un sentido amplio, la seguridad social está comprendida dentro de la definición de los servicios social; otros, consideran que "la seguridad so-- cial y los servicios sociales, participan así, de manera -- distinta pero complementaria, en la política social; es de cir, en el fomento de bienestar social y particularmente en la mejora de las condiciones materiales, sicológicas y mora les de existencia de las familias".<sup>49</sup>

El Maestro Trueba Urbina considera que los servicios sociales "se orientan a la protección y elevación del poder adquisitivo del salario del trabajador fundamentalmente en la alimentación, el vestido, la asistencia de bienestar infantil y la adquisición de factores esenciales para -- la vida".<sup>50</sup> En fin, nuestro propósito no es determinar si forma o no parte la seguridad social de los servicios socia les, o si éstos se complementan o si éstos forman parte de

48. Compilación Tomo III. Pág. 136

49. Seguridad Social No. 57, Pág. 61.

50. Trueba Urbina, Alberto. Op. Cit. Pág. 398.

aquella, sino que nuestra intención es patentizar la proyección que con esta innovación legislativa, alcanza nuestro -- sistema aún embrionario del Seguro Social.

2) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Esta Ley, que entrara en vigor el 1° de enero de -- 1960, reglamenta las bases mínimas que en materia de seguridad social contempla la fracción XI, del Apartado B del Art. 123 Constitucional. El Art. 3° de la citada Ley establece -- con el carácter de obligatorias las prestaciones siguientes:

1.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;

2.- Seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

3.- Servicio de reeducación y readaptación de inválidos;

4.- Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;

5.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultural y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;

6.- Créditos para la adquisición de propiedad de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador.

7.- Arrendamiento de habitaciones económicas perte

necientes al Instituto.

- 8.- Prestamos hipotecarios;
- 9.- Préstamos a corto plazo;
- 10.- Jubilación;
- 11.- Seguro de vejez;
- 12.- Seguro de invalidez;
- 13.- Seguro por causa de muerte;
- 14.- Indemnización global.

Mediante la creación de esta Institución, señala - el Maestro Tapia Aranda, "se satisface una de las preocupa-- ciones más profundas de la burocracia, al garantizarle la -- asistencia médica y hospitalaria que pueda requerir en un mo mento determinado, lo que implica su tranquilidad ante los - infortunios a que está expuesto el ser humano, no sólo con - motivo o consecuencia de su trabajo, sino también en el caso de enfermedades naturales".<sup>51</sup>

3) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En la Ley del Instituto de Seguridad Social para - las Fuerzas Armadas, promulgada el 28 de mayo de 1976, queda establecida la protección a favor de: los militares que encon trándose en situación de activo, pasen a la de retiro por órdenes expresadas de la Secretaría de la Defensa Nacional o de

51. Tapia Aranda, Enrique. Derecho Procesal del Trabajo. Sex- ta Edición, Pág. 390. México, 1978.

Marina; los familiares de los militares que fallezcan en activo o estando en situación de retiro, y los ejidatarios miembros de los cuerpos de defensa rurales que se utilicen en actos de servicio o a consecuencia de ellos, y los familiares de los que mueran en la misma circunstancia.

El cuadro que aquí se recoge se debe a Carrillo -- Prieto, quien clasifica las contingencias protegidas por la presente Ley en la forma siguiente:

a) La alteración de la salud. Se prevé la protección de los militares y a sus familiares mediante un servicio médico integral: "por el cual se trata de conservar la salud de las personas, entendiéndose por este concepto no sólo la ausencia de enfermedad, sino también el bienestar físico y mental" (artículo 152).

b) La incapacidad laboral. Quedar inutilizado en acción de armas o como consecuencia de lesiones recibidas en ellas y quedar inutilizado en actos del servicio o fuera de él, estar imposibilitado para el desempeño de las obligaciones militares por enfermedad que dure más de seis meses, son los eventos que protege la Ley mediante haberes de retiro, - compensaciones y pensiones (artículo 22).

c) La muerte. Se prevé una pensión a los familiares del militar muerto en el activo, otra a los de quien se le hubiere otorgado haber de retiro. Al fallecimiento de un militar sus deudos tienen derecho a pagos de defunción (artículo 54), y ayuda para gastos de sepelio en favor de generales,

jefes y oficiales en caso de defunción del cónyuge, de los padres o de los hijos. El personal de tropa disfrutará también de esta ayuda (artículo 56). Queda previsto también un seguro de vida militar con objeto de proporcionar una ayuda pecuniaria a los beneficiarios de los militares que fallezcan, cualquiera que sea la causa de su muerte. Se trata de un seguro obligatorio para los militares en servicio (artículos 73 y 75). El artículo 145 establece además servicios funerarios mediante el pago de cuotas-costos.

d) La vejez. Tienen derecho al haber de retiro íntegro los militares que hayan cumplido 30 o más años de servicio. La Ley fija en el Art. 23 la edad límite para permanecer en el activo, y modula, mediante porcentajes, los haberes de retiro conforme a los años de servicios. Se prevé un fondo de ahorro y casas-hogar para retirados, (artículo 153).

e) La familia. Se establecen centros de bienestar infantil (artículo 144), becas y créditos de capacitación tecnológicas para hijos de los militares, internados oficiales y servicio materno-infantil que comprende consultas y tratamiento ginecológico, obstétrico y pre-natal; atención del parto, atención del infante y ayuda a la lactancia (artículo 159 y 160).

#### 4) Otros.

En este apartado únicamente pretendemos recordar que hay algunas entidades públicas que cuentan con servicios asistenciales propios y que son en buena parte producto de -

la lucha obrero-patronal de nuestro movimiento social. Tal es el caso de Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Teléfonos de México, entre los más significativos.

## II. La Superación del Mecanismo del Seguro Social.

Quando hablamos de la superación del mecanismo del Seguro Social, nos estamos refiriendo a la superación de los mecanismos tradicionales que caracterizan al Seguro Social - en sentido estricto. Las innovaciones establecidas en la -- Ley del Seguro Social de 1973, nos permiten observar que el Seguro Social se encuentra en vías de desarrollo, que se encuentra encaminado hacia un nuevo horizonte conocido como Seguridad Social. Las nuevas técnicas o mecanismos que opera actualmente la Institución del Seguro Social, hacen posible la extensión de los beneficios del sistema a sectores que habían sido olvidados y desprotegidos por encontrarse en zonas de profunda marginación. Hasta antes de la vigencia de la - presente Ley sólo se comprendía a una cuarta parte de la población como protegida por el sistema obligatorio consignado en la Ley del Seguro Social. Lo anterior, consecuencia de - que la mayoría de los grupos que integran nuestra sociedad - no tienen capacidad contributiva para incorporarse a los sistemas actuales.

El Seguro Social, se señaló en la exposición de motivos de la Ley de 1973, "es un medio idóneo para proteger -

la vida y la dignidad del trabajador, y simultáneamente, una manera de elevar su salario; es indispensable, por tanto, -- realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad nacional a fin de que sus beneficios puedan ir extendiéndose a los sectores más débiles".

El principal protagonista de los principios básicos de seguridad social, aparece en escena, con esto, me estoy refiriendo a la solidaridad nacional de que habla la exposición de motivos y que apunté en el párrafo anterior. Como consecuencia de este principio de solidaridad, nuestro Código del Seguro Social incorpora un nuevo seguro que es el de guarderías y el capítulo referido a los servicios sociales.

El seguro de guarderías se otorga a las trabajadoras que lleguen a encontrarse en la eventualidad de no serles posible cuidar de sus hijos, en consecuencia, este seguro pretende dar protección a estos menores juntamente con los propósitos que señalamos en el apartado anterior y por ende, permitir que la mujer tenga mayor posibilidad de trabajar.

En cuanto a los servicios sociales a que hemos hecho mención, observamos que aún cuando sea en forma rudimentaria, se empieza a operar una redistribución del ingreso. - en virtud de que estos se hacen extensivos a quienes nunca - habían estado sujetos a una relación de trabajo o que en el momento en que reciben las prestaciones sociales o los servi

cios de solidaridad social, no están subordinados a un patrón. Si decimos que se empieza a gestar una redistribución del ingreso es porque el financiamiento para la prestación de los servicios sociales, se obtienen de los recursos del ramo de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte. Aunada a la consideración anterior señalemos lo consignado en la Ley cuando se dice que los servicios citados no perjudicarán el eficaz otorgamiento de las prestaciones debidas a los sujetos protegidos. Esto es, que si la redistribución del ingreso no se está operando de manera positiva, se suspenderán los servicios sociales. El pivote que permite la prestación de estos servicios por parte del Seguro Social, es el principio sin el cual no cabe hablar de seguridad social, nos referimos nuevamente al principio de la solidaridad social. Con base a este principio, estos servicios se proporcionan exclusivamente a los núcleos de población que constituyan polos de marginación rural, suburbana y urbana.

¿Qué podemos entender por solidaridad social?. Javier Hunicken, sostiene que la solidaridad implica "que los activos aporten para financiar los beneficios de los inactivos; los sanos para que se puedan atender las prestaciones de los que están enfermos; los que tienen ocupación o ingresos, para que se les pueda otorgar un subsidio o seguro a los desocupados, etc."<sup>52</sup>

---

52. Hunicken, Javier. Lineamientos Jurídicos de la Seguridad Social, Pág. 5.

Como puede haberse observado de lo apuntado hasta aquí, el vínculo esencial que anteriormente constituía el mecanismo tradicional del Seguro Social, que era la relación de trabajo, se pierde con los nuevos mecanismos consignados en la Nueva Ley del Seguro Social, de ahí que hablemos pues de la superación del mecanismo del Seguro Social.

La extensión paulatina y gradual que la Seguridad Social está desarrollando en nuestro país, es debida a una técnica específica de Seguridad Social novedosa en nuestro Código del Seguro Social, me refiero pues a la fórmula de incorporación voluntaria al régimen obligatorio contenida en la Ley de referencia. Aquí, los beneficiarios serán aquellos sujetos de aseguramiento a los que aún no se ha extendido el régimen obligatorio del Seguro Social, éstos, podrán solicitar su incorporación voluntaria al régimen obligatorio en -- los periodos de inscripción que fija el Instituto y mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley. -- Esta nueva técnica específica, aunada al seguro de guarderías y sobre todo a los servicios sociales, constituye un verdadero avance en materia de seguridad social en nuestro país, -- pues permiten, en forma general, que aquellos trabajadores -- que tienen las características de económicamente débiles pero que no son asalariados, puedan estar protegidos por el régimen del Seguro Social, al incorporarse voluntariamente, en tanto se expidan los decretos del Ejecutivo Federal. Si -- bien es cierto que se regulan los periodos de inscripción, -

esto es con el propósito de que no se formulen solicitudes - cuando el peticionario o su familia requieran de inmediata atención médica, quirúrgica y hospitalaria, lo que sería oneroso para el IMSS.

Para concluir, es necesario patentizar que con las nuevas disposiciones normativas se rompe con las formas de - corte tradicional de los seguros, mediante las cuales sólo - recibían beneficios las personas capacitadas para contribuir a su financiamiento. Lo anterior, nos permite sostener que los mecanismos tradicionales del seguro social empiezan a - quedar en un segundo plano, en un nivel secundario, en tanto que los principios propios o inherentes a la seguridad - social, empiezan a gestarse y a desarrollarse en nuestro - Sistema Mexicano del Seguro Social; por ello, nuestra Ley lo califica como instrumento básico de la seguridad social, esto es, "que la seguridad social constituye en realidad un -- fin respecto del cual el seguro social es solamente uno de - los medios para llevarlo a cabo". Esto, nos hace pensar que el Seguro Social viene a ser el termómetro que gradua los -- avances, las transformaciones, y el desarrollo de la seguridad social.

Finalmente, subrayaremos una vez más el hecho de - que la protección que viene otorgando nuestro Sistema Mexicano del Seguro Social, ya no se centra únicamente en la categoría del trabajador asalariado, y por la misma razón, ha de

jado de constituir o está dejando de constituir un mecanismo de garantía del salario, para transformarse en un sistema de garantía de prestaciones mínimas para todo miembro de la colectividad. Ello nos permite reafirmar que lo propio y conatural al Seguro Social es el que siga aspirando no sólo a garantizar al trabajador contra todos los riesgos susceptibles de suprimir o reducir su capacidad de trabajo y de ganancias, sino además, el procurar "brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes".

Fundados en las nuevas disposiciones de la Ley de 1973, los razonamientos arriba señalados diluyen la "tesis - que parte de la idea de que el hombre no tiene otros derechos que los adquiridos en virtud y por razón de su trabajo; se trata entonces -advierte Carrillo Prieto- de asegurar a cada trabajador durante los periodos forzosos de inactividad, un ingreso de reemplazo, en contrapartida del aporte que ha realizado por su trabajo". \*

Antes de finalizar este apartado, es necesario hacer énfasis en que el Estado empieza ya a colocar a la necesidad como objeto de la relación jurídica de la seguridad social.

\* Carrillo Prieto aborda la problemática de este planteamiento en su informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: -- 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

### III. Ampliación del Régimen obligatorio del Seguro Social.

Dupeyroux, sostiene que para determinar la extensión de un sistema de seguridad social, debe hacerse bajo la óptica de ciertas fórmulas a seguir: primero, se debe determinar quiénes son las personas protegidas y segundo, señalar los eventos contra los cuales esas personas son protegidas.

En nuestro país las causas que motivaron la creación de nuevas técnicas específicas de seguridad social, que permitieran ampliar desde el punto de vista subjetivo el régimen de protección del Seguro Social, lo constituyen, al decir del Maestro Arce Cano, "causas de carácter económico, social y político, que son las que han mantenido a la población pobre en México en condiciones permanentes de insatisfacción al grado de que resulta víctima de la alimentación insuficiente, de la vivienda antihigiénica y de la insalubridad. Estas causas han condenado al pueblo campesino, principalmente, a vivir en un nivel muy bajo de vitalidad, en detrimento de su capacidad productiva. La medida de carácter central para contrarrestar esos factores de perjuicio social no es otra que la de elevar el poder adquisitivo de los pobres, a fin de capacitarlos para la obtención de la mayor parte de los satisfactores de sus necesidades. Por esta razón fundamental, la ampliación del Seguro Social representa una cuestión de primera importancia en México".<sup>53</sup> Antes de que se -

53. Arce Cano, Gustavo. De los Seguros a la Seguridad Social. Pág. 34.

acordara la incorporación gradual y paulatina de los distintos sectores ya incorporados y de los que tienen bases legales para que voluntariamente lo hagan, se apuntó que era importante "promover la extensión de los regímenes obligatorios de seguridad social a los grupos laborales aún no protegidos, a fin de cubrir los riesgos y contingencias que afectan su capacidad de ganancia y repercuten desfavorablemente en su nivel de vida; la protección de los trabajadores independientes, domésticos y a domicilio constituyen una impostergable necesidad social y, además, un justo reconocimiento al esfuerzo y la contribución efectiva que también estas categorías profesionales, conjuntamente con las demás ramas de actividad prestan al desarrollo económico federal de cada país".<sup>54</sup> Ante las consideraciones formuladas que eran las que realmente estaba viviendo el pueblo de México, el Estado se preocupó porque su sistema del Seguro Social sufriera ciertas modificaciones que lo transformaran y le permitieran tener matices hacia una seguridad social en desarrollo. Uno de los métodos utilizados para hacer posible la ampliación del régimen obligatorio del Seguro Social, fue la posibilidad que se dio a aquellos que no siendo sujetos de aseguramiento, lo fueran mediante su "incorporación voluntaria al régimen obligatorio". Aún más, en la Ley del Seguro Social de 1973, el Ejecutivo para atemperar este problema social, se comprometió a expedir los decretos correspondientes que permitieran la extensión paulatina del régimen obligatorio,

---

54. Compilación Tomo III, Pág. 140.

posibilidad que tienen para acogerse los beneficios del sistema los trabajadores independientes, los ejidatarios y comuneros, los patrones personas físicas, trabajadores domésticos, y en general los trabajadores no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. Los mecanismos normativos consignados por el Legislador, constituyen el presupuesto básico de la política social de desarrollo en nuestro país. La extensión a todas las clases modestas de la sociedad y no concretamente a la clase asalariada, como quería Beveridge, representa una fórmula efectiva de solución de los problemas sociales.

En la Evolución Constitucional Mexicana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Pág. 13, Carrillo Prieto confirma lo antes señalado al sostener que "La Ley del Seguro Social de 1973 contempla al respecto una solución de compromiso: el Ejecutivo expide los decretos para implantar paulatinamente el régimen obligatorio; en tanto no se expidan éstos, puede invocarse la llamada "incorporación voluntaria al régimen obligatorio" que posibilita acogerse a los beneficios del sistema a los trabajadores independientes, a los ejidatarios y comuneros, a los patrones personas físicas y a los trabajadores domésticos".

La operatividad de los mecanismos contemplados en la Nueva Ley del Seguro Social, ha permitido que el número de personas protegidas sea cada vez mayor. A este respecto,

en la exposición de motivos de la Ley de 1973, se lee: "se extienden los beneficios del régimen obligatorio, que en la Ley de 1943 comprendió básicamente a los trabajadores asalariados, a otros grupos no protegidos... con el objeto de incorporar paulatinamente a todos los mexicanos económicamente activos. La Ley Federal del Trabajo considera a los trabajadores a domicilio como asalariados, y en esta iniciativa se les incorpora como sujetos de aseguramiento, sin requerirse la previa expedición de un decreto. A partir de 1954, en plan experimental, quedaron incorporados al régimen los trabajadores agrícolas asalariados, con los mismos derechos y prestaciones ya establecidos para los asegurados urbanos, pero sólo en una primera parte se ha obtenido la protección de los campesinos, debido a su dispersión demográfica y a las distintas condiciones de su trabajo y de su ingreso. A fin de que pueda acelerarse la extensión de la seguridad social al campo y se incremente, así sea en forma gradual pero constante, el número de campesinos que disfruten de ella, la iniciativa faculta al Ejecutivo Federal para fijar, mediante decretos, las modalidades de aseguramiento que permitan una mejor distribución y un mayor aprovechamiento de recursos".

En cuanto a la terminología utilizada por nuestra Ley en lo que a los "sujetos de aseguramiento" se refiere, Almansa Pastor ha sostenido que es preferible la expresión "sujetos protegidos" ya que ésta "indica exactamente la función que cumple el sujeto en la relación jurídica de segurí

dad social: ostenta un derecho genérico a la protección frente al Estado, que tiene un correlativo deber genérico a la protección... el término asegurado no abarca a todos los sujetos receptores de protección, dado que en él no caben los familiares protegidos, quienes en ocasiones ostentan un derecho a la protección..."<sup>55</sup>

Los sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio conforme a nuestra legislación, son: Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le de origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón; los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administraciones obreras o mixtas; los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupos solidarios, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola; los trabajadores en industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados y los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio (Arts. 12 y 13 LSS).

En cuanto a lo que ampliación del sistema se refiere, recogemos aquí datos importantes de la obra de Derecho de la Seguridad Social de Carrillo Prieto, que nos muestra la di

<sup>55</sup>. Almansa Pastor. Citado por Ignacio Carrillo Prieto. Derecho de la Seguridad Social, Pág. 44.

námica de los mecanismos que han sido instrumentados dentro de nuestra Nueva Ley del Seguro Social. El 7 de diciembre de 1963 se publica la Ley que incorpora al régimen del Seguro Social obligatorio a los productores de caña de azúcar y sus trabajadores; el 28 de agosto de 1973, el reglamento para la incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social de los trabajadores domésticos; el 18 de marzo de 1965, el decreto que aprueba la incorporación al régimen del Seguro Social de todas las instituciones de crédito y -- organizaciones auxiliares de seguros y de finanzas en la República Mexicana; el 14 de junio de 1961, el decreto que incorpora al régimen del Seguro Social obligatorio a los ejidatarios y pequeños propietarios no pertenecientes a sociedades locales de crédito ejidal o agrícola en los Municipios de Mexicali, Tijuana y Ensenada, Baja California y en el de San Luis Río Colorado, Sonora; el 25 de febrero de 1972, el decreto por el que se implanta el Seguro Social para los ejidatarios del Estado de Yucatán; el 23 de enero de 1973, el decreto por el que se implanta el Seguro Social obligatorio para los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios dedicados al cultivo del tabaco en diversos Municipios del Estado de Nayarit; el 28 de agosto de 1973, el decreto por el -- que se implanta el Seguro Social obligatorio para los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios de diversos Municipios del Estado de Coahuila; el 28 de agosto de -- 1973, el decreto por el que se implanta el Seguro Social --- obligatorio para los ejidatarios fideicomisarios del Plan --

Chontalpa del Municipio del Estado de Tabasco; el 23 de agosto de 1974, el decreto por el que se implanta el Seguro Social obligatorio para ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados por el Fideicomiso para el mejoramiento integral y el desarrollo de las artesanías derivadas de la industria de la palma en los diversos Municipios del Estado de Guerrero, Puebla y Oaxaca; el 21 de abril de 1975, el decreto por el que se incorpora el régimen obligatorio del Seguro Social a los vendedores ambulantes de billetes de Lotería Nacional para la Asistencia Pública; el 21 de abril de 1975, el decreto por el que se implanta el Seguro Social obligatorio para los ejidatarios dedicados a la producción de cera de candelilla de Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas; el 24 de julio de 1975, el decreto por el que se implanta el Seguro Social obligatorio cubriendo los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez total y permanente, vejez y muerte para los productores de café. Por su parte, el Maestro Arce Cano nos recuerda que el 28 de junio de 1960, se expidió un reglamento del seguro obligatorio de los trabajadores temporales y eventuales urbanos.

En cuanto a la segunda de las fórmulas utilizadas por Dupeyroux para determinar la extensión de un sistema de seguridad social, consideramos que queda cubierta con las consideraciones apuntadas en el inciso número 2.

Para concluir este apartado, reafirmemos la ampliación progresiva que aunque gradual y paulatina, ha venido --

mostrando el régimen obligatorio del Seguro Social. De conformidad con las disposiciones normativas introducidas de la Nueva Ley del Seguro Social, observamos que la acción de éste se va extendiendo en tres líneas distintas: se han mejorado - considerablemente las prestaciones de los sujetos de aseguramiento que establecen los artículos 12 y 13 de la Ley; en --- cuanto a los seguros se refiere, se amplió el régimen obligatorio mediante el seguro de guarderías para proteger a los -- trabajadores contra las eventualidades a las que pueden verse sometidos en el futuro; y, finalmente, se ha extendido la protección a personas distintas al trabajador, es decir, se ha - traspasado el mecanismo tradicional del Seguro Social que consistía en otorgar prestaciones únicamente a aquellos sujetos que estuvieran subordinados a una determinada relación de trabajo o a aquellos que tuvieran capacidad contributiva. Más - aún, observamos que el principio de que las prestaciones deberían ser proporcionales a las cotizaciones apartadas, se rompe con la Nueva Ley del Seguro Social. La protección a personas distintas del trabajador, se otorga con fundamento en el principio de solidaridad consignado en la Nueva Ley, de esta forma se da amplitud al espacio social de protección, por lo que quedan incorporados a él, como dijimos anteriormente, aún los no asalariados.

Por otra parte, observamos que las tres líneas directrices esenciales sugeridas por Dupeyroux para medir la - evolución de un sistema de seguridad, (perfeccionamiento de

la protección otorgada a los asegurados; extensión de la protección a los no asalariados; y, una reagrupación de diferentes sectores en el cuadro de un servicio público), vienen -- siendo cubiertas por nuestro Sistema Mexicano del Seguro Social, lo que nos permite concluir que nuestro sistema está -- en constante evolución, lo que en gran parte se debe a la -- creación de los Seguros Sociales obligatorios, lo que confirma el criterio de Jay\* cuando afirma que "los Seguros Sociales son obligatorios o no son tales". La innovación de las nuevas técnicas específicas que venimos de comentar, reafirman la tesis de G.M.J. Veld-Camp\*, cuando sostiene que "el -- concepto de seguridad social no debe estar integrado por la idea de la relación de trabajo, sino por la condición humana en sí misma".

En el discurso pronunciado en el 25 aniversario -- del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Maestro Morones Prieto sostuvo que "el Seguro Social ha llegado a ser nacional porque abarca la totalidad de estados y territorios de la República, pero dista mucho de serlo en cuanto a los sectores de la población que ampara. Mientras no logremos extender sustancialmente el campo de aplicación de nuestros -- servicios, tenderá a debilitarse considerablemente la contribución que la Seguridad Social presta al progreso de la

\* Citados por Alonso Ligeró, Ma. de los Santos, Pág. 10 en la primera parte de la tesis "los Servicios Sociales y la Seguridad Social", presentada en noviembre de 1971 para optar al título de Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid.

República, en la medida en que estará cumpliendo con su función de mecanismo redistributivo de la riqueza nacional y menos aún con su tarea de protección del hombre en los estados de necesidad y de promoción para el desarrollo de las clases sociales que se encuentran ausentes de la riqueza y al margen de la civilización. La extensión del régimen a los sectores desamparados no es tarea fácil, ni entre nosotros ni en ningún país de condiciones semejantes al nuestro",<sup>56</sup> A este respecto, el Maestro Arce Cano concluye afirmando que "el -- más eficaz estímulo que el gobierno puede proporcionar a la creación y ampliación de nuestro desarrollo industrial, radica precisamente en una expansión permanente del Seguro Social".<sup>57</sup>

#### IV. El Seguro Social y La Salud.

El artículo segundo de la Ley del Seguro Social vigente, establece que "la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Por su parte, los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre proclamada por la

56. Seguridad Social Núms. 49-50, Pág. 329.

57. Arce Cano, Gustavo. Op. Cit. Pág. 108.

Asamblea General de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, establece que "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social... tiene derecho a un nivel de vida adecuado que les asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de esos medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social". Si interpretamos el artículo segundo antes mencionado en relación con los artículos 22 y 25 a los que nos referimos, y el artículo cuarto de la misma Ley que comentamos, que señala que "el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social", llegamos a la conclusión de que compete al Seguro Social, como medio para llegar a la seguridad social, no sólo la protección de la salud de toda persona como miembro de la sociedad, sino además toda una protección que tienda a ser integral.

Si al final del inciso dos concluimos afirmando que se coloca a la necesidad como objeto principal de la relación jurídica de seguridad social, reafirmamos lo anterior cuando observamos que el Seguro Social considera a la salud como el objeto principal y especial de aseguramiento. Esto es, el Seguro Social empieza a proteger a los individuos en tanto que

miembros de la sociedad o en tanto que integrantes de los grupos de profunda marginación rural, suburbana y urbana. Aunado a lo anterior es el planteamiento que nos ofrece la situación de que la protección de la salud no se otorga únicamente al trabajador como sujeto asegurado, sino además, a aquellos que guardan un derecho genérico, potencial o actual, a la protección de seguridad social. Si un derecho pueden tener los ciudadanos, ese derecho es la salud. Inversamente, si una obligación tiene el Seguro Social como instrumento básico de la seguridad social, esa obligación tiene por objeto, la salud. En otras palabras, el seguro básico que puede prestar el Instituto Mexicano del Seguro Social es el de riesgos de trabajo, enfermedades no profesionales, medicina preventiva y maternidad. Las nuevas técnicas específicas de seguridad social para hacer posible la extensión del sistema a otros grupos que aún no habían sido protegidos, así como los Seguros Sociales obligatorios de riesgos de trabajo; de enfermedades y maternidad; de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; de guarderías infantiles; la de continuación e incorporación voluntaria en el régimen obligatorio y los servicios sociales, tienen un común denominador: la protección de la salud.

Por lo anteriormente expuesto, nos damos cuenta -- que la seguridad social mexicana considera a la salud no sólo como un bien necesario sino como un factor indispensable para el desarrollo económico y social, pues "el potencial de trabajo de un pueblo está representado por la fuerza de trabajo ac

tual y por la de sus reservas humanas. La prosperidad de las naciones se cifra fundamentalmente en sus recursos humanos. Su protección está relacionada estrechamente con la salud y la asistencia médica y, por los resultados económicos, en la medida que la reducción del rendimiento de trabajo ocasiona desequilibrios de producción".<sup>58</sup>

La justificación filosófica y legal de la protección de la salud es bien conocida, "si la salud es un bien de la comunidad, su preservación se vuelve obligatoria para el Estado... por ello, la alteración de la salud, se está volviendo, hoy por hoy, una preocupación evidente en la mente de los legisladores..."<sup>59</sup>

En virtud de las reflexiones antes enunciadas, - cabe preguntarse ¿qué es la salud?. Al respecto recordemos las declaraciones de la Organización Mundial de la Salud expresadas en su Constitución en 1946: "La salud es un estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedad. El disfrute del mejor estado de salud posible es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, credo político o condición social económica. La salud de todos los pueblos es fundamental para alcanzar la paz y la seguridad y depende de la más completa cooperación entre el in

58. Sánchez Vargas, Gustavo. Función del Seguro Social como Instrumento Básico de la Seguridad Social. Pág. 42.

59. Carrillo Prieto, Ignacio. Laws or Environment and Social Security. In Legal Protection of the Environment in Developing Countries. Pág. 324. UNAM. 1976.

dividuo y el estado. Los gobiernos tienen la responsabilidad de la salud de sus pueblos, esta responsabilidad sólo puede ser cumplida con la previsión de medidas sociales y protectoras de la salud que resulten necesarias".<sup>60</sup>

Si la salud en todo país y en cualquier tiempo constituye el objetivo principal de todo sistema de seguridad social, consideramos que ésta, como derecho, debe estar garantizada por el orden jurídico nacional, pues de lo contrario, -- "el derecho humano a disfrutar de buena salud no podrá garantizarse debidamente y en consecuencia el objetivo tutelar de la seguridad quedará fuera de alcance".<sup>61</sup>

---

60. Seguridad Social Núm. 57, Pág. 88

61. Carrillo Prieto, Ignacio. Op. Cit. Pág. 325.

### CAPITULO TERCERO

#### LOS AVANCES JURIDICOS EN LA POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA.

- 1.- La Asistencia Pública y la Salud.
- 2.- La Salud como Valor Principal de la Política de Seguridad Social.
- 3.- La Coordinación de los Servicios de Salud como momento hacia la - Seguridad Social Integral.

## CAPITULO TERCERO

### LOS AVANCES JURIDICOS EN LA POLITICA DE SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA

- 1) La Asistencia Pública y la Salud.
- 2) La Salud como valor principal de la Política de Seguridad Social.
- 3) La Coordinación de los Servicios de Salud como momento hacia la Seguridad Social Integral.

La norma jurídica ha venido a significar, una vez más, el instrumento estatal de preferencia para instrumentar los avances que en materia de Seguridad Social se han dado en nuestro país. En este tenor, cuando el Estado, conciente de los fines ha de servir, establece los mecanismos, instrumentos o técnicas mediante los cuales puede conseguir esos fines, y ordena y recoge en la norma jurídica esos instrumentos de manera congruente y sistemática, la política de paso al derecho y las necesidades sociales, generales y abstractas se proyectan en necesidades concretas. El conocimiento concreto de las necesidades presupone por un lado, el estudio del instrumento protector de que se trate (previsión individual, previsión colectiva, previsión social, seguridad social, etc.); y por el otro, el ordenamiento jurídico concreto que en el tiempo o en el espacio haya puesto en funcionamiento el mecanismo de la protección. De esta suerte, la

política de seguridad social aparece como un ideal cuya finalidad es liberar a los individuos de todas las necesidades pensables; en cambio, el derecho de la seguridad social, una vez creada la norma jurídica, se asienta en la realidad, y establece las modalidades y posibilidades de concreción del ideal político.

El ideal político-social en esta materia el Estado lo concretizó en la Ley del Seguro Social de 1973. Es a partir de este ordenamiento, como se describió en el capítulo anterior, cuando se observan mecanismos que responden a necesidades sociales primarias, como por ejemplo la protección de la salud, y que representan la transición de los Seguros Sociales a la seguridad social. Es a partir de 1973 cuando se rompe con el mecanismo clásico del Seguro Social cuyo supuesto normativo fundamental había sido previa relación de trabajo. Entre los avances que se observan en esta Ley podemos mencionar el capítulo referido a la continuación e incorporación voluntaria al régimen obligatorio del Seguro Social; seguro de guarderías; el régimen voluntario del Seguro Social; los servicios sociales, etc.; la incorporación de este último rubro en la Nueva Ley del Seguro Social ha hecho posible la extensión de los beneficios del Seguro Social a sectores desprotegidos, marginados y que no están sujetos a una relación laboral. El programa prioritario de las prestaciones sociales otorgadas por el Instituto en favor de estos núcleos de población que no tienen capacidad contributiva para

cotizar a la Institución, es el relativo a la promoción de la salud. Luego entonces, la salud viene a constituir una vez más, una de las prioridades nacionales por afectar a un gran porcentaje de la población mexicana. La cobertura de esta contingencia es la primera que se operó en Alemania en la Alemania de Bismark en 1883.

Los avances jurídicos operados y que en lo futuro lleguen a instrumentarse, han tenido mediata o inmediatamente la finalidad de proteger al individuo y a la colectividad en contra de la enfermedad, es decir, se ha pretendido fomentar la preservación de la salud. En esta tesitura, -- Zonobini expresa que "ningún bien de la vida presenta claramente unidos los intereses individuales e intereses sociales como el de la salud, por el beneficio físico que provee al hombre de la perfecta armonía o de su funcionamiento. - Para el individuo, continúa señalando, la salud es el presupuesto, la condición indispensable de cada actividad económica o especulativa de cada goce material o intelectual".<sup>62</sup> No parece cuestionable sostener que la salud es uno de los valores fundamentales y consustanciales al individuo, pero también lo es de la colectividad, pues sin una comunidad sana es difícil programar el desarrollo social. A mayor abundamiento, "la salud es un concepto armónico y de equilibrio

62. Nápoli, Rodolfo A. Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Pág. 529. Buenos Aires Argentina, 1969.

cuya última acepción universalmente conocida es la de un estado completo de bienestar físico, mental y social. Es una cualidad positiva que permite al hombre aprovechar sus recursos fisiológicos y sus potenciales espirituales y mentales. Es una condición dinámica de adaptación al medio..."<sup>63</sup> La necesidad de preservar la salud individual y colectiva es de tal magnitud, que se ha considerado, entre otros, como uno de los indicadores que gradúan el estado de desarrollo o subdesarrollo social en los diversos órdenes de la vida.

Hemos observado que en los distintos sistemas, ya sean asistenciales u obligatorios, que se han operado en el transcurso de la historia en beneficio de la humanidad, han tenido como factor principal y motor en su operatividad: la protección de la salud. En el capítulo anterior consideramos a la salud como uno de los elementos indispensables en el otorgamiento de las prestaciones del Seguro Social, ahora lo haremos respecto de la Asistencia Pública y de la Seguridad Social.

#### 1) La Asistencia Pública y la Salud.

A pesar de las deficiencias que presenta la asistencia pública como mecanismo de protección a las necesidades sociales, es innegable aceptar el papel que este instrumento de cobertura ha significado en nuestro país.

63. Seguridad Social Núm. 57, Pág. 87.

Cuando originalmente el estado hizo suyas las tareas que habían venido siendo desarrolladas o cumplidas -- por instituciones asistenciales de carácter privado, se dijo en aquella ocasión y se viene sosteniendo hasta el día de hoy, que esa intervención estatal le daba el carácter de pública a la asistencia que se otorgara a los indigentes en estado de necesidad. Cuando el Estado intervino, se pensó en aquella ocasión, que el problema de las atenciones en contra de las enfermedades estaba resuelto, pues la sola intervención del Estado garantizaba la solución a esta problemática social. La respuesta no hubo de esperarse y de inmediato se percataron de que la transformación y desarrollo de la sociedad hacía infructuosos el esfuerzo estatal por superar el desafío que tenía enfrente. Ante esta situación se hizo necesaria la creación de nuevos mecanismos o instrumentos o técnicas específicas que permitieran y garantizaran eficazmente la cobertura mínima a -- las necesidades sociales que en materia de seguridad social se presentaran.

La asistencia pública o beneficencia general, constituye para Almansa Pastor, "una parcela del derecho administrativo integrada por mecanismos protectores de necesidades sociales dirigidos a garantizar al ciudadano por el Estado y entidades públicas, con carácter graciable los medios suficientes para atender sus necesidades vitales".<sup>64</sup>

<sup>64</sup>. Almansa Pastor, J.M. Derecho de la Seguridad Social, - Tomo I, Pág. 39.

La asistencia, agrega el citado tratadista "se dirige rectamente a subvenir contra los estados de privación o necesidad en que la indigencia consiste y no a remediar ex origine los motivos que la provocan. Más que atacar las causas, acuden a reparar los efectos. En esto estriba, sin más, la gran extensión de la cobertura de necesidades sociales; pero ahí radica también la escasa intensidad con que las necesidades pueden cubrirse a través de la asistencia".

La asistencia pública es un instrumento operado -- por el estado en contra de la indigencia a efecto de liberar a los ciudadanos en cuanto sea posible, de sus necesidades primarias, principalmente las referidas al ámbito de la salud.

¿Quiénes son los sujetos protegidos o los sujetos pasivos, como prefiere Almansa Pastor, de la asistencia pública?. Generalmente son todos aquellos miembros de la población en situación de indigencia. A este respecto, Patiño Camarena agrega que los campos de acción propios de la asistencia pública "quedaron perfectamente delimitados a -- partir de la creación del sistema de seguros de Nueva Zelanda, que hace la siguiente distinción: propiamente la competencia de la asistencia pública está determinada por --- aquellos casos que no pueden ser incluidos en la regulación del seguro. Los incapaces congénitos para toda clase de -- trabajo, los ciegos, los sordomudos, los huérfanos, los ni-

ños 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 a sí mismos y carecen de la ayuda familiar..."<sup>65</sup>

Dentro de los caracteres de la asistencia pública, cabe subrayar aquellos referidos a los sujetos beneficiados en cuanto que no gozan de un derecho público subjetivo a la protección; todos los miembros de la población son potencialmente beneficiarios del sistema en cuestión; éste, tiende a proteger necesidades sociales variadas de los económicamente débiles; la gestión de la asistencia pública corresponde al ente administrativo que la dispensa; su financiamiento gravita principalmente (en un 80 ó 90%) sobre los presupuestos generales del Estado; no cuenta con bases ni cálculos actuariales para el otorgamiento de las prestaciones que le competen; etc.

A pesar de que en la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social de 1942 se sostuvo que la asistencia pública "como método para contrarrestar las consecuencias de los riesgos, también resulta, por grandes que sean los empeños que se pongan en mejorarla, insuficiente, pues esta Institución, en razón de su naturaleza orgánica y de los propósitos que norman su programa, por cuantiosos que sean

<sup>65</sup>. Patiño Camarena, Javier. Op. Cit. Pág. 26.

los fondos destinados a remediar situaciones de insatisfacción provocados a consecuencia de la estructura económica, no podrán disminuir eficazmente el desnivel entre la miseria y la riqueza"; a pesar de ello, Gustavo Arce Cano sostiene que estas instituciones "son de gran mérito y de gran valor, ya que la asistencia que prodigan es precisamente a los necesitados y a los niños, que son el tesoro más grande que puede tener la humanidad".<sup>66</sup>

La asistencia pública, ha dicho Mario de la Cueva, no es ni puede ser seguridad social. En la primera, el sujeto beneficiado por ella no goza de un derecho público -- subjetivo a la protección, el ente público que concede la protección goza de discrecionalidad para efectuarla. "La seguridad social tiene que ser, en cambio, un derecho frente a alguien y fundado en la naturaleza de la persona humana; ese alguien frente a quien se exige el cumplimiento de la obligación no puede ser sino la sociedad. Para que la seguridad social no sea ni pueda ser asistencia pública, deberá existir una vía jurídica, en beneficio de cada persona, que obligue a la sociedad, en la persona del estado, al cumplimiento de las prestaciones".<sup>67</sup> La problemática social referida a la protección de la salud ha llevado consigo la necesidad de plantear la posibilidad de legislar sobre el derecho a la salud. ¿Cómo interpretar el derecho a la salud en caso de legislarse?. Considero que en tanto no se

66. Arce Cano, Gustavo. Op. Cit. Pág. 598.

67. Carrillo Prieto, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. Pág. 25.

establezcan los mecanismos jurisdiccionales necesarios para hacer posible y eficaz este derecho, es innecesario consagrar a nivel constitucional el derecho a la salud, pues de formularse legislativamente este derecho, estaremos estableciendo utopías en cuanto que los particulares no dispondrán de los mecanismos que permitan exigir al Estado el cumplimiento de su obligación en lo que a la protección de la salud se refiere. Cabe señalar analógicamente lo legislado sobre el derecho al trabajo. ¿Cuál es la naturaleza de la obligación del Estado en ambos casos, es decir, respecto de proporcionar salud y empleos a los ciudadanos? ¿es social? ¿es jurídica?

2) La Salud como Valor Principal de la Política de Seguridad Social.

"Al cabo de los siglos, afirma Miguel Angel Cordini, la humanidad ha comprendido que la miseria, las privaciones, la pobreza, la enfermedad, etc., son un peligro para la paz, la convivencia y el progreso; y que, al afectar el interés común, su extirpación compromete el esfuerzo mancomunado de todos, instrumentando consecuentemente una responsabilidad social..."<sup>68</sup> La enfermedad y la miseria constituyen dos de los "cinco grandes malignos" que Beveridge señaló en su informe presentado en 1942, en el que también propuso que para reconstruir una nueva Gran Bretaña deberían

68. Cordini, Miguel Angel. Citado por Guillermo Cabanellas. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VI, S-2. edición 12, Pág. 71. Buenos Aires, Argentina.

primero destruirse los cinco gigantes que impedían el nacimiento y desarrollo de la seguridad social. Después de cuarenta años de que Beveridge presentó su informe en Inglaterra, la enfermedad sigue obstaculizando el desarrollo y transformación de los pueblos, por ello se señaló en el capítulo anterior, que el objeto principal de la relación jurídica de seguridad social debe estar constituido por la necesidad y no por una previa relación de trabajo; es decir, la necesidad en lo futuro debe constituir el elemento sine qua non para que los particulares en tanto que miembros de la sociedad tengan la posibilidad jurídica de exigir de -- parte del Estado la protección y el otorgamiento de los medios de subsistencia indispensables que les permitan garantizar un mínimo de bienestar en su salud. Si la necesidad debe constituir el objeto de la seguridad social y es el hombre o el ser humano quien presenta esta necesidad, la seguridad social no puede ser sino un derecho frente a la persona del Estado y fundado en la naturaleza de la persona humana. Es por esto que independientemente de las distintas connotaciones que sobre la seguridad social se han dado, todas ellas presentan la reiteración de notas comunes que en su conjunto proyectan el mismo lenguaje: la insatisfacción e inseguridad en sus derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

La seguridad social ha sido concebida como "el -- conjunto de medidas adoptadas por la sociedad con el fin -

de garantizar a sus miembros, por medio de una organización apropiada, una protección suficiente contra ciertos riesgos, a los cuales se haya expuesto".<sup>69</sup> Otros la han entendido - como "el conjunto de acciones de carácter público para garantizar a los individuos servicios permanentes de salud y bienestar, así como protección contra los riesgos que afectan sus ingresos y su participación dentro de la sociedad, como las enfermedades, la invalidez, la vejez y la muerte".<sup>70</sup> Carrillo Prieto por su parte, considera que puede entenderse por seguridad social como aquel "conjunto de medidas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social".<sup>71</sup> Las expresiones "conjunto de medidas" y -- "conjunto de acciones" conllevan la finalidad de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. -- (Artículo 2° LSS).

Si la salud constituye una de las finalidades principales de la seguridad social, corresponde entonces a los estados la obligación de procurar el bienestar general de - todos los habitantes mediante la defensa y preservación de

69. Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia en 1944. Guillermo Cabanellas, Op. Cit. Pág. 69.

70. Programa de la Coordinación de los Servicios de Salud. Pág. 11.

71. Carrillo Prieto, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. Pág. 54.

su salud. En este orden de ideas, todo aquel que padezca una enfermedad queda amparado por el sistema de seguridad social, pues tiene derecho a recibir la asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica que sea necesaria. El hecho de que se otorgue la asistencia médico-quirúrgica y farmacéutica necesarias, implica no sólo una garantía social y de importante significado, sino una verdadera prerrogativa propia y característica de los sistemas de seguridad social, es por esto, que se ha venido planteando la necesidad de garantizar a nivel constitucional el derecho a la salud.

La salud siempre ha venido representando el común denominador de los sistemas asistenciales y de protección a las necesidades sociales. Hoy como ayer, la salud sigue proyectándose como el valor principal en la política de la seguridad social, pues ésta partió en su origen de este beneficio, porque consideró a la salud como el objeto especial indispensable de aseguramiento.

Es por esta razón que el Legislador sostuvo que la seguridad social tiene entre otras finalidades el garantizar el derecho humano a la salud. Es por esta misma razón que las prestaciones sociales otorgadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social que ha sido calificado por la ley de la materia como el instrumento básico de la seguridad social, tengan por finalidad el fomentar la salud y prevenir enfermedades.

Si tomamos la protección de la salud -advierte Carrillo Prieto- "como una meta de las políticas de seguridad social, encontraremos que el logro de tal objetivo requiere el uso de mecanismos preventivos, reparatorios y recuperatorios".<sup>72</sup>

No es posible concebir la implementación de la seguridad social en un país si en éste no se establecen sistemáticamente los mecanismos que operen un sistema nacional de salud. Con el propósito de establecer las alternativas que permitan institucionalizar este tipo de sistema en nuestro país, se ha creado la Coordinación de los Servicios de Salud cuyas tareas principales abordaremos a continuación:

3) La Coordinación de los Servicios de Salud como momento hacia la Seguridad Social Integral.

La seguridad social integral ha sido concebida en un doble sentido: mejorar la protección y las prestaciones que actualmente se otorguen al núcleo de los trabajadores -asegurados y extenderla a los sectores no sujetos a relaciones de trabajo. Las reformas plasmadas en la Ley del Seguro Social de 1973, tienen como propósito el establecer las bases jurídicas que propicien el avance hacia la seguridad social integral en México.

72. Carrillo Prieto, Ignacio. Laws on environment and Social Security. in Legal Protection of the Environment in Developing Countries, Pág. 324, UNAM, 1976.

¿Es la Coordinación de los Servicios de Salud el instrumento que va a permitir la realización de la seguridad social en nuestro país en el doble sentido antes apuntado?. A continuación me permito enunciar brevemente algunas notas referentes a la Coordinación señalada a efecto de dar respuesta al cuestionamiento planteado.

El pasado 25 de agosto de 1981 fue constituida, por Acuerdo Presidencial, la Coordinación de los Servicios de Salud. Las tareas asignadas a esta dependencia de asesoría y apoyo de la Presidencia de la República, consisten en determinar los elementos técnicos, normativos, administrativos y financieros que permitan sentar las bases para la conformación de un sistema nacional de salud que proporcione cobertura al total de la población. Ya en 1975 mediante la creación de la Comisión Mixta Coordinadora de Actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad, se acordó evitar duplicidades en los recursos materiales; subrogar servicios entre una institución y otra; y establecer un intercambio de información para nivelar el desarrollo de los recursos humanos, médicos y administración de las instituciones que se encargan de otorgar asistencia y seguridad social.

Considerando que los principales problemas que afectan a las instituciones de seguridad social en general son la desvinculación que se ha venido observando de los

programas de inversión y el gasto corriente, la existencia de instalaciones redundantes en algunas regiones, los deficientes sistemas de información y estadística, la falta de oportunidad en las cifras e indicadores, la carencia de definiciones comunes, la desvinculación con objetivos institucionales y sectoriales y la duplicidad en las erogaciones, hicieron necesaria la creación de la Coordinación de los -- Servicios de Salud, misma que puede ser concebida como el -- presupuesto de un postrer sistema nacional que permita convertir en realidad el principio de que la salud es una necesidad y un derecho del hombre y que el garantizarla para todos es un compromiso que sólo el Estado puede cumplir con éxito. "En otras palabras, si la seguridad social se interpreta como política del Estado, el Estado debe estar legalmente posibilitado para alcanzar la seguridad pública como objetivo. Esto, a su vez, significa la posibilidad de establecer e impulsar medios adecuados para tal propósito".<sup>73</sup> - Por otra parte, no podemos ni debemos pensar que la unificación de los servicios de salud en un sistema nacional venga a constituir la panacea a la problemática social en nuestro país, sino antes bien, a través de la organización de la -- atención a la salud y mediante el establecimiento de la -- Coordinación, existe sólo la posibilidad de sentar las bases para que en el futuro se cuente con un sistema de cobertura nacional que permita el acceso a los servicios y programas preventivos y asistenciales a toda la población.

---

73. Ibidem.

Debe subrayarse, sin embargo, que la creación de la Coordinación de los Servicios de Salud no significa que las instituciones de salud no estén cumpliendo adecuadamente sus funciones, pues lo que se pretende y se persigue ahora es optimizar los recursos y tratar de extender los servicios a fin de que la población resulte beneficiada y que los mexicanos puedan contar con atención médica. A este respecto cabe aclarar además, que la integración de los servicios de salud está referida concretamente a la prestación de los servicios en cuanto a la atención médica se refiere, es decir, no se consideran por ahora todos los rubros que son propios de la seguridad social y que permiten el bienestar y la paz sociales del país. En este sentido y bajo esta aclaración, porque debo confesar que cuando escuché por primera vez lo referente a la Coordinación, inmediatamente supuse que lo que se trataba era de crear el organismo que iba a hacer posible la prestación o la coordinación única de las instituciones prestadoras de los servicios que le son inherentes y consustanciales a la seguridad social, por esto después de precisar lo anterior, me percate de que no es difícil ni aventurado afirmar en la posible unificación o fusión del sector salud en cuanto a la atención a la salud, porque muchas de estas instituciones tienen a su cargo tareas, programas y políticas que en esta materia es posible identificar y unificar bajo una sola directriz político-social. A pesar de los obstáculos que han impedido dar plena vigencia al derecho a la salud, ha sido posible identificar en las instituciones que prestan servicios de salud, --

las funciones de asistencia médica, asistencia social, salubridad y seguridad social. Sin perder de vista la aclaración formulada en líneas anteriores, el programa de acción de la Coordinación de los Servicios de Salud define a la atención médica como "el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo con el fin de promover, sostener y restaurar su salud". Con criterio visionario, Trueba Urbina ha venido proponiendo en su obra de Derecho Social página 408, que para el mejoramiento del régimen de seguridad social integral, se deberfan coordinar los servicios sociales, médicos, hospitalarios, etc.

El proceso para la integración de los servicios de salud contemplado en el programa de acción de la Coordinación, se sostiene que "es un proceso dinámico que a lo largo de su desarrollo, puede modificarse y reorientarse, de acuerdo con las soluciones que se den a los diversos problemas que se suscitarán durante su puesta en práctica, y en función de la evaluación de los resultados que se vayan obteniendo y de la factibilidad creciente de algunas medidas que, por ahora, no son aplicables... la integración de los servicios de atención médica puede implantarse de acuerdo con dos modalidades generales: la orgánica o estructural y la programática o funcional. La primera consiste en fusionar servicios públicos de salud y sus correspondientes recursos en una entidad y bajo una sola autoridad. Si bien la integración orgánica o estructural puede plantear problemas en materia de relaciones laborales, de acuerdo a --

los regímenes aplicables en los términos del Artículo 123 - Constitucional; en materia de recursos financieros en razón de su fuente de origen, y en materia de organización administrativa por lo que se refiere a las representaciones de los sectores, sobre todo tratándose de las instituciones de seguridad social; esta modalidad de integración representa grandes ventajas desde el punto de vista de la unificación de las acciones administrativas, de la implantación de esquemas homogéneos de supervisión y de evaluación y de la -- eliminación de duplicaciones para garantizar servicios adecuados para toda la población. La integración funcional o programática no requiere modificaciones estructurales de las dependencias que prestan servicios públicos y consiste en - el establecimiento de normas comunes y un compromiso institucional para cumplir los objetivos de los programas. Las acciones concretas derivadas de una coordinación efectiva permitirán planear las prestaciones de los servicios de salud - para consolidar la implantación de la atención médica regionalizada y por niveles, y racionalizar el gasto corriente y de inversión, por medio del establecimiento de sistemas homogéneos de gestión..."

Dentro de las acciones inmediatas por unificar algunos servicios de salud, y dentro del rubro de la estrategia de integración orgánica, la Coordinación de los Servicios de Salud ha hecho posible la celebración de los convenios que la Secretaría de Salubridad y Asistencia suscribió

con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia cuyo objeto es transferir "un sistema de unidades de atención médica primaria operadas por el DIF y ubicadas en los Centros de Desarrollo Familiar y Comunitario al Sistema de Atención Primaria a la Salud en el Distrito Federal, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; el convenio que la Secretaría de Salubridad y Asistencia signa con la Secretaría de Educación Pública por el cual se transfiere a la primera los servicios de salud proporcionados por la Secretaría de Educación Pública en las escuelas del Distrito Federal y los Estados; y, el que suscribe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el ISSSTE a efecto de transferir a éste los servicios médicos que aquélla proporciona a su personal en el Distrito Federal. Bajo estas modalidades es posible, se señala en el programa de acción, conformar los niveles de atención en la Ciudad de México, con el consiguiente beneficio para la población abierta que ahí radica y complementar los programas de atención a los marginados urbanos que lleva a cabo la Secretaría de Salubridad y Asistencia y en los que el Gobierno Federal ya ha realizado una considerable inversión. Dentro de las acciones de integración funcional, se encuentra el convenio de subrogación celebrado entre el IMSS y el ISSSTE, mismo que tiene por objeto otorgar servicios médicos, recíprocamente, a sus respectivos derechohabientes en aquellos lugares en los que la subrogación permita reforzar los servicios a favor de los beneficiarios. Los servicios serán proporcionados

dos bajo el sistema operante en ambos institutos, estableciendo los correspondientes esquemas de pago.

En los ejemplos señalados referidos a las acciones de integración orgánica y funcional, se ha asegurado: la continuidad, calidad y cantidad de los servicios hasta ahora prestados y que se integran a otras dependencias; y, que no sufran menoscabo los derechos adquiridos por los trabajadores que cambien de adscripción. He aquí dos reglas que es preciso constituyan la norma de conducta en la unificación de los servicios de salud y en todo sistema de seguridad social: preservar los servicios, las prestaciones y los seguros que se contengan en un momento dado y mejorar la calidad de cada uno de estos servicios sin que ésta se vea menguada al extender la cobertura en cuanto a los sujetos beneficiados o protegidos.

La identificación de notas comunes en las instituciones prestadoras de servicios de salud, hacen viable la posibilidad de constituir el Sistema Nacional de Salud. Si entendemos por sistema, advierte Almansa Pastor, "el conjunto de materias vinculadas recíprocamente entre sí, y ordenado por y para un determinado objetivo, y si las materias aludidas están integradas por relaciones jurídicas, podemos concebir el ordenamiento de previsión o seguridad social como sistema jurídico. Para ello basta pensar que los instrumentos protectores no son independientes entre sí; sino que presentan un trasfondo común que los -

aproxima; que la perspectiva idónea de estudio del sistema es la de las relaciones jurídicas a que dan lugar estos -- instrumentos de protección, en cuanto que la reiteración -- de notas comunes en las relaciones concretas permiten abstraer y modelar relaciones jurídicas típicas; que entre -- esas relaciones jurídicas abstractas hay una vinculación y conexión interna, en cuanto participantes de un todo complejo; y, que el nexo que coeciona a tales relaciones como parte del todo, está constituido por un objetivo común -- perseguido, la protección de la necesidad, y por un principio, fundamento e inspiración de tales relaciones, la solidaridad".<sup>74</sup>

Si bien es cierto que la Coordinación de los Servicios de Salud no es la estrategia estatal que se proyecte hacia la seguridad social integral de manera absoluta, no podemos negar ni parece cuestionable el hecho de que de llegar a institucionalizarse el Sistema Nacional de Salud, se traduciría en el paso decisivo, firma y que sentaría -- las bases para un sistema de seguridad social integral más configurado al que pudieran tener acceso todos los miembros de la colectividad en cuanto tales.

---

74. Almansa Pastor, J.M. Citado por Ignacio Carrillo Prieto. Derecho de la Seguridad Social. Pág. 13.

C O N C L U S I O N E S

## CONCLUSIONES

Los instrumentos de protección social operados en el transcurso de la historia no son el producto de la inteligencia humana, sino antes bien, son consecuencia de las necesidades propias del hombre a las cuales tuvieron que -- adecuarse con el propósito de superarlas en la medida de -- lo posible. Por ello, la historia de la seguridad social -- es una progresiva transferencia de la responsabilidad o de la protección social de las personas, a grupos o instituciones cada vez más fuertes y a una especialización gradual de la función de protección social. Durante largo período esta responsabilidad fue, en cierta manera, una obligación moral de los poderosos y la protección social se entendía a -- modo de una gracia discrecional o una recompensa; hay que -- avanzar mucho para que la protección social se convierta en un derecho de la persona humana. Las soluciones que se --- aportaron y que hoy se siguen aportando a los problemas de protección social, son determinadas principalmente por el -- orden social existentes en una época determinada, influyendo de una manera considerable las estructuras políticas, sociales y económicas.

Si bien es cierto que las medidas de protección social inespecíficas o indiferenciadas adolecieron de desventajas de peso que les hicieron inoperantes e impotentes ante los desafíos sociales, no parece cuestionable juzgar los

avances que en materia social desarrollaron en los países -- en que han sido operadas, pues la institucionalización, ya sea privada o pública de cada uno de estos instrumentos, -- fue dando paso a nuevas técnicas, a las medidas de protección social específicas: el seguro y la seguridad sociales.

El Seguro Social obligatorio, la incorporación y -- continuación voluntaria en o al régimen obligatorio del Seguro Social, los servicios sociales, entre otras, representan técnicas específicas que operan el tránsito de la previsión a la seguridad social.

Los mecanismos de corte tradicional operados por -- el Seguro Social han ido quedando atrás para dar paso a nuevos mecanismos contemporáneos que permiten y hacen posible la institucionalización y operatividad de sistemas de seguridad social unificados. La uniformidad presentada por los distintos regímenes de seguridad social en nuestro país -- (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, principalmente) en cuanto a la cobertura otorgada por cada uno de los Seguros Sociales obligatorios, patentiza la consistencia coherente, sistemática y -- uniforme de estas instituciones cuya tarea prioritaria y -- principal es garantizar la protección de la salud a los -- miembros de la sociedad en cuanto tales, y en otros casos, a aquellos sectores que se encuentran sujetos a ciertas modalidades de extensión, límites y condiciones que los propios regímenes o normas jurídicas lo permiten.

Dupeyroux sostiene que la evolución y transformación de los sistemas de seguridad social es posible medirla mediante líneas directrices esenciales, v.gr. una extensión de la protección a los asalariados; un perfeccionamiento de la protección otorgada a los asegurados y una reagrupación de diferentes sectores en el cuadro de un servicio público. Los avances jurídicos en materia de seguridad social en nuestro país, se observan bajo tres ópticas distintas: 1ro., se han mejorado considerablemente las prestaciones de los sujetos de aseguramiento que establecen los artículos 12 y 13 de la propia ley; 2do., en cuanto a los seguros se refiere, se amplió el régimen obligatorio mediante el seguro de guarderfas para proteger a las trabajadoras -- contra las eventualidades a las que pueden verse sometidas en el futuro; y 3o., se ha extendido la protección a personas distintas del trabajador, es decir, se ha traspasado el mecanismo tradicional del Seguro Social que consistía en -- otorgar prestaciones únicamente a aquellos sujetos a una determinada relación de trabajo, o a aquellos que tuvieran capacidad contributiva.

La eficacia de un programa integral de seguridad social requiere por su magnitud, que el Estado sea el único que tenga la administración y control del sistema y sus servicios. Por ello, es necesario eliminar la desvinculación existente entre los objetivos institucionales y sectoriales así como en las tareas, programas y políticas sociales de -

las distintas instituciones de seguridad social en nuestro país, a efecto de unificar esas políticas y programas de salud con el propósito de que el único beneficiado de esta unificación sea el pueblo de México.

La seguridad social debe garantizar el derecho humano a la salud, alimentación, vestido, alojamiento, servicios médicos y los servicios sociales y necesarios que sean acordes e indispensables para la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad del ser humano. Debe garantizar además, educación, empleo, ingresos mínimos suficientes en casos de enfermedad, desempleo, invalidez, viudez, vejez o cesantía en edad avanzada, o en otros casos, motivados por la pérdida de los medios de subsistencia como consecuencia de circunstancias independientes de la voluntad del particular. Garantizar las prestaciones de seguridad social principalmente a los económicamente débiles, constituye una garantía de equilibrio político-social de cualquier gobierno y en cualquier época.

Las instituciones de seguridad social en nuestro país se han ido abstrayendo cada vez más de la categoría de trabajador asalariado, para transformarse en sistemas únicos de seguridad social que otorguen garantía de prestaciones mínimas referidas a asistencia médica para los núcleos de población de zonas marginadas. Estoy cierto que la determinación que haga la Coordinación de los Servicios

de Salud respecto de los elementos técnicos, normativos, administrativos y financieros necesarios para coordinar e integrar en forma eficiente las acciones y recursos relativos a la prestación de los servicios públicos de salud, permitirá sentar las bases y abrir la posibilidad para que en el futuro se cuente con un sistema de cobertura nacional que permita el acceso a los servicios y programas preventivos y asistenciales a toda la población.

Considerando que la salud no es sólo una necesidad de la persona sino un derecho consustancial hacia sí misma, es necesario se legisle para garantizar de esta forma, el derecho a la salud.

## B I B L I O G R A F I A

- Almansa Pastor, José Manuel. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Volúmenes I y II, Tercera Edición. Editorial Tecnos, Madrid 1981.
- Alonso Olea, Manuel. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. Séptima Edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979.
- Arce Cano, Gustavo. DE LOS SEGUROS SOCIALES A LA SEGURIDAD - SOCIAL. Primera Edición, Porrúa, México 1972.
- Arce Cano, Gustavo. LOS SEGUROS SOCIALES EN MEXICO. Ediciones Botas-México 1944.
- Beveridge, Sir William. BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Fondo de Cultura Económica, México 1942.
- Borrajo Dacruz, Efrén. ESTUDIOS JURIDICOS DE PREVISION SOCIAL. Ediciones Aguilar, Madrid, España 1963.
- Carrillo Prieto, Ignacio. CONCEPTOS DOGMATICOS Y TEORIA DEL - DERECHO. UNAM, México 1979.
- Carrillo Prieto, Ignacio. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. -- UNAM, 1981.
- Carrillo Prieto, Ignacio. LA EVOLUCION CONSTITUCIONAL MEXICANA DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 1950-1975. Informe presentado al Coloquio sobre Evolución Política-Constitucional en América Latina, celebrada en Oaxtepec, México 1976.
- Carrillo Prieto, Ignacio. LAS ASIGNACIONES FAMILIARES. UNAM, 1979.
- Carrillo Prieto, Ignacio. LAWS ON ENVIRONMENT AND SOCIAL SECURITY. Comunicación presentada al Coloquio de la Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas, 1974. - Publicada en Legal Protection of the Environment in Developing Countries, UNAM. 1976.
- Código de Seguridad Social (Comentado y concordado), UNAM. -- México, 1946.
- De Buen Lozano, Néstor. DERECHO DEL TRABAJO. Tomo I. Tercera Edición, Porrúa, México 1979.
- De la Cueva, Mario. EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO. - Tomos I y II. Quinta y Primera Edición, respectivamente, Porrúa, México 1979.

De la Cueva, Mario. SINTESIS DEL DERECHO DEL TRABAJO. Instituto de Derecho Comparado, UNAM. México 1965.

De la Villa, Luis Enrique y Desdentado Bonete, Aurelio. MANUAL DE SEGURIDAD SOCIAL. Editorial Aranzadi, Pamplona, España 1977.

Delgado Moya, Rubén. EL DERECHO SOCIAL DEL PRESENTE. Primera Edición, Porrúa, México 1976.

Gerard Bertrand, Alejandro. SEGURO SOCIAL (Análisis, comentarios y práctica). Editorial Themis, Primera Edición.

González Díaz Lombardo, Francisco. EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL. UNAM. 1978.

Guerrero, Euquerio. MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO. Sexta Edición. Porrúa, México 1973.

Mendieta y Nuñez, Lucio. EL DERECHO SOCIAL. Tercera Edición, Porrúa, México 1980.

Moreno Padilla, Javier. NUEVA LEY DEL SEGURO SOCIAL. Editorial Brillias, 7a. Edición.

Nápoli A., Rodolfo. DERECHO DEL TRABAJO y DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Editora La Ley. Buenos Aires, Argentina, 1969.

Rouaix, Pastor. GENESIS DE LOS ARTICULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1959.

Tapia Aranda, Enrique. DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO. Sexta Edición. México 1978.

Trueba Urbina, Alberto. DERECHO SOCIAL MEXICANO. Primera Edición. Porrúa, México 1978.

Vázquez Vialard, Antonio. DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Tomos I y II. Segunda Edición. Editorial Astrea, Buenos Aires, 1981.

#### Leyes, Revistas y Enciclopedias.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley del Seguro Social de 1943.

Ley del Seguro Social (correlacionada), Editorial Themis, -  
México, 1982.

NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Cavazos Flores Baltazar.

#### R e v i s t a s .

Almansa Pastor, José Manuel. DEL RIESGO SOCIAL A LA PROTECCION DE LA NECESIDAD. Revista Iberoamericana de Seguridad Social No. 6. noviembre-diciembre 1971, México, D.F.

Alonso Ligeró, Ma. de los Santos. LOS SERVICIOS SOCIALES Y LA SEGURIDAD SOCIAL. Revista Iberoamericana de Seguridad Social No. 6. noviembre-diciembre 1971, México.

Bernaldo de Quiroz, Juan ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD JURIDICA. Revista Mexicana de Ciencia Política No. 54, -- octubre-diciembre 1968. México, D.F.

Bolívar, Simón. DISCURSO DE ANGOSTURA. Cuaderno de Cultura Latinoamericana No. 30, UNAM, 1978.

Carrillo Prieto, Ignacio. LA LEY DEL SEGURO SOCIAL DE 1973, en Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa IIJ. UNAM. año 2, Vol. 2, Núms. 5 y 6 (pp. 94 y 100).

Compilación de Normas Internacionales sobre Seguridad Social. Tomo III. CISS, México 1965.

De Buen Lozano, Néstor. EL SEGURO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA NUEVA LEY. Boletín de Información Jurídica No. 12, marzo-abril 1975. IMSS, México, D.F.

Hunicken, Javier. LINEAMIENTOS JURIDICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL. Publicación de la Secretaría General de la -- Asociación Internacional de la Seguridad Social. Estudios de la Seguridad Social No. 26, 1978, Ginebra, Buenos Aires.

Patiño Camarena, Javier. LAS FORMAS DE PROTECCION SOCIAL A TRAVES DE LA HISTORIA. Boletín Informativo de Seguridad Social No. 1-2, enero-febrero-marzo-abril 1978. México, D.F.

Ramos Alvarez, Oscar Gabriel. ¿QUE ES LA SEGURIDAD SOCIAL?, Revista Mexicana del Derecho del Trabajo, marzo 1968, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, - D.F.

Sánchez Vargas, Gustavo. FUNCION DEL SEGURO SOCIAL COMO INSTRUMENTO BASICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL. IMSS, Boletín Informativo No. 1-2, México 1978.

SEGURIDAD SOCIAL RECURSOS HUMANOS. 24-29 noviembre 1969. -- CISS, México 1970.

SEGURIDAD SOCIAL No. 37-38, enero-abril, CISS, México 1966.

SEGURIDAD SOCIAL No. 49-50, enero-abril, CISS, México 1968.

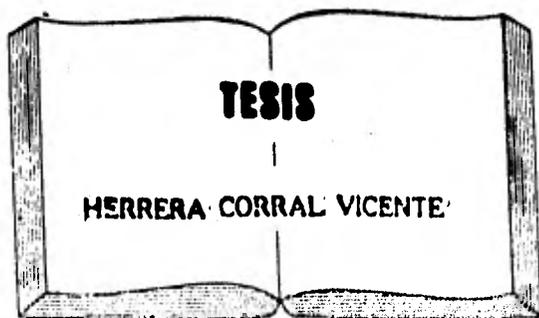
SEGURIDAD SOCIAL No. 57, mayo-junio, CISS, México 1969.

SEGURIDAD SOCIAL No. 58-59, julio-octubre, CISS, México 1969.

### E n c i c l o p e d i a s .

De Pina Vara, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Novena Edición. Porrúa, México 1986.

Cabanellas, Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL. Tomo VI S-Z, Edición 12. Buenos Aires, Argentina.



**Tesis por computadora**

Medicina 25 Local 2  
Tel. 500 87-08

Frente a la Facultad de Medicina  
Ciudad Universitaria