

Lij. 76



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

"INSUFICIENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
EN MÉXICO ANTE EL GRAVE PROBLEMA
DE LA INVALIDEZ"

T E S I S

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

Armando González Cornejo

Asesor de Tesis:

LIC. FERNANDO PINEDA NAVARRO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

INTRODUCCION	Pág. I
------------------------	-----------

CAPITULO I

BREVE RESEÑA DE LOS ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

1.- ANTECEDENTES	1
2.- PROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL, DE IGNACIO GARCIA TELLEZ	3
2.1 - Primera Ley del Seguro Social	4
3.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA DECLARACION DE LOS DERECHOS HUMANOS	6
4.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL	9
4.1 - Forma en que labora la O.I.T.	11
5.- LA DECLARACION DE FILADELFIA	12
6.- LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL	13

CAPITULO II

EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION MEXICANA Y LA PROTECCION SOCIAL.

1.- LA FRACCION XXIX, ORIGINAL, DEL ARTICULO 123	19
1.1 - Primera reforma a la Fracción XXIX	20
1.2 - Segunda reforma a la Fracción XXIX	21
2.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL	23
3.- LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES	26
4.- LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.	30
5.- LAS BASES MINIMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS BUROCRATAS	32

CAPITULO III

INSUFICIENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO ANTE EL GRAVE PROBLEMA DE LA INVALIDEZ.

1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL	35
2.- EL SEGURO SOCIAL	43
2.1 - Regímenes del Seguro Social	47

3.- DEL SEGURO DE INVALIDEZ	51
3.1 - Concepto de Invalides	54
4.- PRESTACIONES QUE OTORGA LA LEY AL INVALIDO.	55
4.1 - Objeto de las prestaciones.	59
5.- INSUFICIENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO ANTE EL GRAVE PROBLE-- MA DE LA INVALIDEZ.	62
5.1 - Diferencia entre invalides y desventaja profesional	66
6.- ADAPTACION DE EMPLEOS PARA INVALIDOS.	69
7.- LA INVALIDEZ Y LA JUBILACION SON DE DIFERENTE NATURALEZA JURIDICA	75
7.1 - Otorgamiento de Servicios Médicos a personas no derechohabien-- tes.	76
8.- FINALIDAD DEL SEGURO DE INVALIDEZ.	77

CAPITULO IV

LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA INVALIDEZ

1.- LA ASISTENCIA SOCIAL COMO DERECHO CONSTITUCIONAL	78
2.- LOS SERVICIOS DE SALUD	80
2.1 - Su concepto y clasificación	82
3.- LA LEY GENERAL DE SALUD Y LA ASISTENCIA SOCIAL	84
4.- LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA INVALIDEZ	85
5.- SERVICIOS MEDICOS GRATUITOS	88
5.1 - Recurso de inconformidad	89
6.- LA LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL Y LA INVALIDEZ. 90	
CONCLUSIONES	93
BIBLIOGRAFIA	96

INTRODUCCION.

La historia de la Seguridad Social en México tiene su origen a raíz de la Revolución Mexicana en 1910. Como consecuencia de su inconformidad ante la opresión y la explotación de que era objeto, el pueblo mexicano traduce esa amargura y esa impotencia crónica en una lucha armada contra el opresor y el tirano que lo subyugaba. El resultado no se hizo esperar: el pueblo triunfante celebra su victoria convirtiéndose en una Nación nueva y vigorosa. Su libertad lo lleva a integrar un Congreso Constituyente en el que levantara su fuerte voz reclamando la reivindicación de sus derechos.

Es así como se crean nuevas instituciones nacionales. Nace la Constitución Política en 1917, fuente inagotable de derechos sociales; de ella nace la primera Ley Federal del Trabajo en 1931; la Ley del Seguro Social en 1943 y de ella tendrían su origen también la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y muchas otras instituciones de Seguridad Social.

El presente trabajo está integrado por cuatro capítulos. En el primero de ellos se hace una breve reseña de los antecedentes de la Ley del Seguro Social, instrumento básico de la seguridad social en nuestro país; de la influencia determinante que ha representado la Declaración de los Derechos Humanos en la elaboración de nuestra legislación social; las normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo cuyos convenios han formado parte de nuestra Ley Laboral; se habla también de los preceptos de seguridad social que la Conferencia Interamericana de Seguridad Social ha planteado entre sus miembros y que comprende casi todos los puntos de una Seguridad Social integral.

En el capítulo segundo se lleva a cabo una ligera semblanza retrospecti-

va del artículo 123 constitucional en su fracción XXIX, la cual es la base de la seguridad social en México; se plantea, asimismo, la relación tan estrecha que existe entre la Ley Federal del Trabajo y la Seguridad Social, - la correspondencia de ésta con las Garantías Individuales consagradas en nuestra Constitución; la extensión de la Seguridad Social hacia las Entidades Federativas y sus trabajadores, quienes al parecer, no disfrutaban de los mismos derechos que la Ley del ISSSTE otorga a los trabajadores del Distrito Federal; se hace alusión también a las bases mínimas de la seguridad social de los burócratas.

Los apartados del capítulo tercero, núcleo fundamental de nuestro trabajo de investigación, se refieren al concepto de seguridad social desde diferentes puntos de vista; a la Ley del Seguro Social y a sus regímenes de afiliación; al seguro de invalidez y al concepto de ésta, lo mismo a las prestaciones a que tiene derecho el pensionado por invalidez y al objeto de las mismas. En el apartado número cinco se trata de demostrar por qué es insuficiente la seguridad social ante el problema de la invalidez, al cual hemos calificado de grave dadas sus consecuencias en los diferentes campos de la producción, pero sobre todo debido al terrible efecto moral y económico que produce en el inválido y en sus familiares el hecho de padecer alguna enfermedad limitante en las funciones corporales o cerebrales y las repercusiones anímicas y sociales que sufre el enfermo. Así mismo se hace una referencia a ciertas normas de carácter laboral que publica la O.I.T., respecto a la posible adaptación de empleos para los inválidos; la diferencia en la naturaleza jurídica que existe entre éstos y las personas jubiladas; y como terminación del capítulo tercero se establece la finalidad del seguro de inválidos.

Como coadyuvante en la gigantesca cobertura necesaria para cubrir las amplias necesidades de los servicios de salud, en el capítulo cuarto y último del desarrollo de nuestra tesis, se analizan algunos aspectos de la Asistencia Social y sus nexos con la invalidez. En primer lugar creemos y así lo hacemos saber en su oportunidad, que el Derecho a la Asistencia Social es un derecho constitucional; se mencionan los servicios de salud, su concepto y su clasificación, según la Ley General de Salud; se analiza la relación existente entre la Asistencia Social y la invalidez, consignando también el derecho a recibir servicios médicos gratuitos en las instituciones de Asistencia Social.

Hemos elegido el tema de la invalidez por ser uno de los graves problemas humanos y sociales que sufre nuestro pueblo, problema al cual no se le ha dado una solución satisfactoria. Por otra parte se ha pretendido hacer este trabajo de investigación sobre Seguridad Social con el propósito de difundir y acrecentar la enseñanza de esta rama del Derecho en nuestra Universidad, pues como afirma el maestro Mario de la Cueva: "El encerramiento entre las formas, ahí donde se practica, es una de las causas de que las escuelas de Derecho no estén a la altura de su tiempo, ni preparen hombres capaces de resolver las graves cuestiones que confrontan los pueblos y la humanidad. En una época en la que el Estado interviene cada vez más intensamente en los problemas económicos, resulta absurda la posición del jurista que se limita a decir cuál es el órgano estatal al que corresponde expedir la ley y mediante qué procedimientos, o en el mejor de los supuestos, a proponer la redacción de las normas desde un punto de vista meramente gramatical". Continúa el distinguido jurista: "Así se explica, y ya lo dijimos públicamente, que las escuelas de economía, de contadores y

de ciencias políticas y sociales estén arrebatando a nuestra Facultad campos de actividad que le pertenecen, como las cuestiones fiscales o la seguridad social".

La insuficiencia de la Seguridad Social en México ante el grave problema de la invalidez es una hipótesis que sostenemos por considerar que la Ley del Seguro Social, la Ley del ISSSTE, la Ley del ISSFAM y otras legislaciones de Seguridad Social carecen de la cobertura necesaria para amparar a toda la población inválida del país, independientemente de si están o no, estas personas enfermas, afiliadas a alguna de esas instituciones.

En cuanto a las técnicas de investigación que se han empleado en la elaboración de este trabajo debemos señalar que nos amparamos en el método deductivo para tratar de realizar una obra de carácter dogmático-formalista, acercándonos a la doctrina jurídica para desentrañar de ella aspectos históricos, interpretativos y en ocasiones hemos propuesto, en algunos puntos del desarrollo, aspectos reformativos a ciertas normas y hemos criticado situaciones que nos han parecido inadecuadas.

El objetivo principal que se persigue al elaborar esta tesis es el de señalar las carencias del Derecho de la Seguridad Social en el campo de los inválidos, específicamente las de la Ley del Seguro Social. Otro de los objetivos, como ya lo hemos señalado en renglones anteriores, es el de contribuir a que en un futuro mediano, en nuestra Escuela Nacional de Estudios Profesionales, de Aragón, se imparta como obligatoria la enseñanza de la Seguridad Social en nuestra carrera de Derecho. El objetivo último que se busca al terminar la presente tesis es el de cumplir con el requisito académico que la legislación universitaria exige a sus egresados para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Creemos oportuno mencionar que el entusiasmo con que se elaboró este trabajo de tesis está en íntima relación con las dificultades físicas, familiares y sociales que el sustentante tuvo que superar, por su condición de inválido, para lograrlo. Sin embargo se ha puesto el mejor de los esfuerzos y la mayor honestidad intelectual en su realización y se espera -- que esta modesta aportación contribuya, en alguna forma, a ensanchar los conocimientos del estudiantado en general y a despertar en ellos la inquietud por conocer y ayudar legalmente a algún inválido que requiera de orientación jurídica a este respecto.

ARMANDO GONZALEZ CORNEJO.

CAPITULO I

BREVE RESEÑA DE LOS ANTECEDENTES DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL.

1.- ANTECEDENTES.

La idea del Seguro Social en nuestra Patria comenzó a tomar forma a principios del presente siglo, en el que nuestros legisladores, inspirados en -- las doctrinas sociales y laborales de otros países, y preocupados por el desamparo social en que vivíamos los mexicanos, pretendieron crear una ley que garantizara, cuando menos, un mínimo de seguridad social a la integridad física del trabajador.

Se comenzaron a elaborar leyes al respecto y en el año de 1912 fue publicado un decreto, por el entonces Jefe de la Revolución Constitucionalista, -- Don Venustiano Carranza. En el artículo segundo de dicho ordenamiento se encargaba al Poder Ejecutivo "expedir todas las leyes y disposiciones encomendadas 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...." (1)

Fue en el Estado de Yucatán, con el Juicio de Amparo, en donde por primera vez se estableció, aunque en forma local, el Seguro Social Obligatorio en nuestro país. Eso sucedía en el año de 1915 en el que se publicó una Ley del Trabajo; en ella se obligaba al gobierno a fomentar una asociación mutualista que asegurara a los obreros contra los riesgos de vejez y de muerte.

Sin embargo, al adoptar Yucatán la Constitución General de la República en 1917, se perjudicaba a la clase obrera de ese Estado, pues el original ar

(1) Arce Cano, Gustavo. "Los Seguros Sociales en México", México, Botas, --- 1946, p. 23

título 123 de nuestra Carta Magna consideraba como potestativo al Seguro Social. No obstante este artículo consideraba de utilidad pública y social, el establecimiento de cajas de seguridad populares, de invalidez, de vida, de cesación voluntaria y de accidentes.

Un proyecto de Ley del Trabajo para el Distrito Federal y Territorios Federales, en 1919, proponía la formación de cajas de ahorro para disponer de fondos suficientes para obreros cesados y obligaba a los trabajadores a aportar el 5 % de su salario y los patrones deberían de aportar el 50 % de la cantidad que les correspondiera a sus asalariados.

Se siguieron promulgando decretos y leyes en diferentes Estados de la República con la finalidad de asegurar al obrero y a su familia las garantías mínimas que necesitaban. Entre esas leyes podemos mencionar la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, en 1925; el Seguro Federal del Maestro, en 1928; la Ley de Aguascalientes de 1928 en que se establecía una sociedad mutualista en beneficio de la clase obrera; la Ley del Trabajo del Estado de Hidalgo, y varias más.

Fue hasta el año de 1929 en que, una vez reformada la Constitución Política en su artículo 123, la fracción XXIX quedó estructurada de la siguiente manera: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación voluntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros con fines análogos".

(2)

Un proyecto de Ley del Trabajo y Previsión Social elaborado en el año de 1934 sentó las bases sobre las cuales descansaría la Ley del Seguro Social -

(2) Ob. cit., p. 28

de carácter obligatorio y a cargo de un organismo que llevaría por nombre -- Instituto de Previsión Social y cuyas características serían: autonomía completa, integración tripartita, sin fines lucrativos, y de aportaciones también tripartitas. Este proyecto no se concretizó en ley.

Más tarde, en 1938, se crearía un proyecto de Ley de Seguros Sociales, - el cual daría nacimiento al "Instituto Nacional de Seguros Sociales", representados en él los trabajadores y los patrones.

Podemos darnos cuenta, sin embargo, que en este loable, pero "desesperado" lanzamiento de leyes, decretos y reformas no se emite, por no clarificar se aún, una idea definida de la Seguridad Social, quedando en el descuido y en la marginación aspectos fundamentales en la vida de los trabajadores y de todo ser humano, como son: la vivienda, la alimentación y el empleo dignos, necesidades éstas que aún en la actualidad han sido difíciles de satisfacer.

2.- PROYECTO DE LEY DEL SEGURO SOCIAL, DE IGNACIO GARCIA TELLEZ.

En el seno de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se creó, por decreto, en el año de 1941, el Departamento de Seguros Sociales, estando al frente del mismo el Licenciado Ignacio García Tellez, entonces titular de la mencionada Secretaría de Estado.

El propósito de la creación de dicho organismo fue el de estudiar los -- proyectos que se relacionaran con el establecimiento de seguros sociales, así como la recopilación de datos estadísticos e informaciones necesarias para llevar a cabo la realización de tales fines y vigilar que se cumplieran - las normas legales del seguro social.

Después el Departamento de Seguros Sociales se dió a la tarea de estudiar las leyes sobre seguros sociales que entonces estaban vigentes en diversas Entidades Federativas; analizó los proyectos elaborados hasta esa fecha;

estudió también los diferentes regímenes sobre previsión y seguridad social de otros países; se elaboraron estadísticas sobre población trabajadora, salarios, edades, riesgos, etc., y se llevaron a cabo, asimismo, exhaustivos cálculos actuariales, por personal altamente calificado.

Una vez reunidos todos esos datos, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social formuló un anteproyecto de Ley del Seguro Social, el cual fue objeto de estudio por parte de una Comisión Técnica, creada por decreto del Poder Ejecutivo para tal objeto y para elaborar, además, el proyecto de Ley de Seguros Sociales.

Las razones por las cuales se formó la Comisión Técnica fueron: cumplir con el compromiso que el General Manuel Avila Camacho contrajo con el pueblo mexicano al asumir la Presidencia de la República, ya que se comprometió a expedir una Ley de Seguros Sociales de prominente utilidad pública; la sugerencia por parte de la Oficina Internacional del Trabajo para que México pasara a formar parte de ella, integrándose así al movimiento social que se -- llevaba a cabo en todo el mundo en materia de seguridad social; la exigencia imperiosa de establecer en nuestra Patria el Seguro Social que protegiera a los trabajadores.

La dirección de la Comisión Técnica estuvo a cargo del Lic. Ignacio García Tellez e integrada por los respectivos Delegados de las Secretarías de -- Economía Nacional, de Hacienda y Crédito Público, de Asistencia Social, del Departamento de Salubridad Pública y de Asociaciones de obreros y patronos. Una vez elaborado el proyecto y aprobado por el Congreso de la Unión, se convirtió en Ley, por decreto de fecha 31 de diciembre de 1942.

2.1- Primera Ley del Seguro Social.

Las características del Proyecto se conservaron en la primera Ley del Se

guero Social, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1943; ellas son: El Seguro Social constituye un servicio público nacional de CARACTER OBLIGATORIO y cubre los siguientes riesgos:

- a) Accidentes y Enfermedades Profesionales;
- b) Enfermedades no Profesionales y Maternidad;
- c) Invalidez, Vejez y Muerte; y
- d) Cecantía involuntaria en edad avanzada.

Es forzoso asegurar a los trabajadores de empresas privadas, estatales y mixtas; la organización y administración del Seguro Social se encomienda a un organismo descentralizado, con personalidad jurídica propia que se denomina INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL; se establece la aportación tripartita, a excepción de los trabajadores que ganen el salario mínimo o menos; junto al seguro obligatorio se crea un seguro voluntario.

Cabe mencionar, nos dice el maestro Arce Cano, que este Proyecto (ahora convertido en Ley) siguió los lineamientos dados por las Conferencias Interamericanas de la Habana y Santiago de Chile.

"La creación del IMSS se debe al ilustre mexicano Lic. Ignacio García Páez, a quien algún día harán justicia poniendo su nombre al lado del Presidente de la República, Manuel Avila Camacho, que fue el fundador".(3)

(3) Trueba Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho de la Seguridad Social", México, UNAM, 1977, p. XII

3.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA DECLARACION DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En la memorable Declaración del 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclama el derecho que tiene el hombre a su seguridad, dentro del núcleo social al que pertenece.

Esta Declaración la conoce el mundo como "Declaración Universal de los Derechos Humanos" y en ella se consagran los principios fundamentales del derecho natural del ser humano a la vida, a la libertad, a su libre expresión y creencias, y entre estos principios se consagra igualmente, su derecho inalienable a su seguridad, tanto en forma individual, como en sociedad.

Por ser de suma importancia para nuestro estudio de la seguridad social, transcribimos el artículo 22 de tan insigne documento: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

De igual manera, y como un complemento del artículo anterior, el artículo 25, refiriéndose concretamente a la seguridad social, nos dice: "1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le 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 asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad; 2. 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 prote---

cción social." (4)

Nuestra Ley del Seguro Social, interpretando tan elevados ideales consagra, aunque en forma incompleta, en sus primeros artículos, la finalidad de la seguridad social en México, garantizando el derecho humano a la salud, la asistencia médica y la protección de los medios de subsistencia y servicios sociales, tanto en el renglón individual como colectivo, recayendo esta obligación en entidades públicas, federales y locales, así como de organismos descentralizados, siendo de mayor relevancia el deber y la facultad que tiene el Seguro Social para hacerse cargo de esa tarea.

Y decimos que es incompleta esa interpretación, porque la finalidad de la Seguridad Social, según lo entendemos, no se limita a proteger solamente aspectos de salud, de medios de subsistencia, (entendiéndose éstos como los necesarios para vivir, para existir dignamente) y de servicios sociales, sino a garantizar el bienestar material y espiritual de todos y cada uno de los habitantes del país, satisfaciendo todas sus necesidades, físicas y espirituales, para lograr una existencia digna y decorosa.

La primera parte del artículo 22 de la Declaración señala quien tiene derecho a la seguridad social: nos especifica que el objeto de la misma es "toda persona", es decir, todo ente sujeto de obligaciones y derechos; nos indica también el mencionado precepto, que mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional ha de obtenerse la seguridad y la satisfacción de ese derecho. La expresión "mediante el esfuerzo nacional", ya referida, parece sugerirnos que la seguridad social no estará a cargo únicamente de

(4) Sepúlveda, César. "Derecho Internacional", undécima ed., México, Porrúa, 1980, pp., 604-605

instituciones gubernamentales, sino que además, deberá haber participación de la iniciativa privada, de los sectores obreros, campesinos, intelectuales y en general de todas las personas y agrupaciones que de una manera u otra puedan y deban cooperar para lograr una realización más eficaz de la seguridad social.

El nivel de vida adecuado que cita el artículo 25 se refiere, según nuestra apreciación, a la manera de vida media que se manifiesta en un país, sin extralimitarse en superfluos e insultantes lujos, ni en degradantes miserias. A cada ser humano, -nos dice la Declaración mencionada- se le debe asegurar el derecho que tiene a alimentarse, a vestir, a disfrutar de una vivienda digna, a la salud, y por ende a los servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que sean necesarios, a asegurarse en caso de desempleo de enfermedad, de vejez, de pérdida de sus medios de subsistencia, de invalidez, de viudez, de orfandad, etc.

Queremos hacer énfasis en que el objeto de aseguramiento es TODA PERSONA, esté inscrita en alguna institución de seguridad social o no lo esté; haya cumplido o no con el número de cotizaciones que la ley le exige para otorgarle una pensión. Consideramos que el único requisito que debe llenarse para disfrutar de una seguridad social total, es la de existir como SER HUMANO.

Nos hemos referido en estos renglones a los artículos de la Declaración de los Derechos Humanos que se refieren específicamente a la Seguridad Social, pero consideramos que aunque sean éstos los más importantes al respecto y los más concretos, todo el contenido de la Declaración aludida comprende, lo que para nosotros significa seguridad social, es decir, abarca todos los aspectos de la vida de un ser humano, los cuales deben serle garantizados mediante normas legales de carácter social.

4.- LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Esta Institución fue creada en 1919, junto con la Sociedad de Naciones, sobreviviendo a ésta. Fue el primer organismo especializado que se integró a la Organización de las Naciones Unidas en el año de 1946.

El propósito fundamental de este organismo, que ha existido ya durante tantos años y al cual se han unido, por convenio, la mayoría de los países del orbe, es el de promover la justicia social para todos los trabajadores, siendo, por ese motivo, una Institución de carácter netamente laboral, pretendiendo asimismo cooperar para preservar la paz y el bienestar económico y social de los pueblos.

México, cuya aspiración ha sido alcanzar la seguridad social plena y por la que ha luchado a través de su historia, buscando lograr niveles de vida aceptables, condiciones satisfactorias de trabajo y remuneraciones adecuadas para sus trabajadores, forma parte de esta Organización, como Estado miembro desde el año de 1931.

Entre las actividades que la O.I.T. realiza pueden citarse, entre otras; la creación de normas internacionales de trabajo; política de incremento a las oportunidades de empleo y el fomento a los derechos humanos básicos.

Una de las funciones más importantes de la Organización Internacional del Trabajo consiste en la adopción de normas laborales bajo forma de convenios y recomendaciones.

En la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual está integrada en forma tripartita, la encargada de aprobar y adoptar los convenios mencionados en el párrafo anterior, con los Estados miembros. Esas importantes normas de trabajo comprenden muy diversos asuntos, como son: "Derechos humanos fundamentales, como libertad sindical, abolición del trabajo forzoso, elimi-

nación de la discriminación en el empleo, la administración en el trabajo, las relaciones profesionales, la política de empleo, las condiciones de trabajo, la seguridad e higiene del trabajo, el empleo de las mujeres y menores y la seguridad social y otros aspectos también trascendentes". (5)

Nos dice González Lombardo Francisco (6) que la Organización Internacional del Trabajo ha señalado como principios en el desarrollo de la seguridad social, los siguientes:

A) "La protección total coordinada de las diversas contingencias que sin culpa del trabajador, puedan traer como resultado la pérdida temporal o permanente del salario, asistencia médica y asignaciones familiares;

B) Extensión de esa protección a todos los adultos, en la medida que la exigen, así como a las personas a su cargo;

C) Seguridad de recibir las prestaciones, que aún siendo módicas, permitan mantener un nivel de vida socialmente aceptable y se otorguen en virtud de un derecho legal (SIC) bien establecido;

D) Financiamiento por métodos que obliguen a la persona protegida a tener presente, en cierto modo, el costo de las prestaciones que recibe, pero al mismo tiempo una amplia aplicación del principio de solidaridad entre ricos y pobres, hombres y mujeres, asalariados y personas muy jóvenes o de edad avanzada para trabajar, robustos y eniebles".

(5) Blanchard, Francis. "La Organización Internacional del Trabajo", Ginebra O.I.T., Anuario, 1978, p. 4

(6) González Díz Lombardo, Francisco. "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral", México, Imprenta Universitaria, 1973, p. 125

4.1 - Forma en que labora la O.I.T.

La Conferencia Internacional del Trabajo se reúne cada año. Desempeña un papel de tribuna internacional y allí se discuten problemas laborales, sociales y de seguridad social, de índole mundial; se establecen normas internacionales mínimas de trabajo y se decide el plan general de trabajo de la Organización.

El presupuesto de la O.I.T. es financiado por los Estados miembros los que, además, envían a la Conferencia dos delegados del gobierno, un delegado trabajador y un delegado patronal, cada uno. Estos delegados pueden participar en los debates y tienen derecho a voto.

Existe en el seno de la Organización, un Consejo de Administración que consta de veintiocho representantes gubernamentales, catorce patronales y once de los trabajadores, y este Consejo es el que orienta los trabajos de la O.I.T.

En Ginebra, Suiza, se encuentra establecida la Oficina Internacional del Trabajo, ella es la Secretaría de la Organización y cumple con fines de investigación, de actividades prácticas y de publicaciones. Para la descentralización de sus funciones y actividades cuenta con Oficinas Regionales, Oficinas de Zona y Oficinas de Correspondencia en todo el mundo.

La Oficina Internacional del Trabajo convoca también, periódicamente, conferencias regionales y comisiones consultivas para examinar problemas laborales de los Estados miembros.

Nosotros opinamos que en el renglón de la Seguridad Social, la Organización Internacional del Trabajo no representa una Institución directriz, sino sólo de apoyo, ya que su actividad principal está encaminada, primordialmente, a velar por los intereses de la clase trabajadora, mientras que la meta

de la Seguridad Social es la protección integral del ser humano, sea éste -- trabajador o no lo sea.

5.- LA DECLARACION DE FILADELFIA.

En 1944, cuando la Organización Internacional del Trabajo había cumplido 25 años de existencia, celebró su vigésima sexta reunión en la ciudad de Filadelfia. En esa ocasión la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó lo que ahora se conoce precisamente con el nombre de Declaración de Filadelfia, en la que se definen nuevamente los propósitos y los objetivos de la Organización.

Se reafirmaron sus principios y esta Declaración continúa marcando la ruta que sigue la O.I.T.; tales principios son:

A) El trabajo no es una mercancía.

B) La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante.

C) La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos.

D) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades.

"Allí se establece solemnemente la obligación de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan alcanzar la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida...." (7)

Es innegable, para fortuna de los seres humanos, que esta Declaración, -

(7) Ob. cit., p. 125

como tantas otras que se han proclamado en diferentes lugares y épocas, tienen su inspiración en aquella memorable Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, dada a conocer en Francia, con motivo de su Revolución, en el año de 1789. Deseamos fervientemente que no esté lejano el día en que se cristalicen todos esos hermosos principios, que fueron creados por el hombre y para el hombre mismo.

6.- LA CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL.

La primera ocasión en que se celebró la Conferencia Interamericana de Seguridad Social fue en Santiago de Chile, en el año de 1942.

En esa Conferencia se dijo, entre otras cosas, que la Seguridad Social era "una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos; -- que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y filosófico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva". (8)

El uso racional de los recursos y valores humanos -- y de los recursos materiales, agregaríamos nosotros -- basados en una auténtica, no ficticia, economía nacional, representarían, según los asistentes a dicha reunión, el punto de apoyo de la Seguridad Social, traduciéndose ésta en una función protectora de las cualidades morales, intelectuales, filosóficas, pero además, -- insistimos, de los valores materiales, de los recursos físicos, que a fin de cuentas son los que se traducen en satisfactores, y con ellos estaremos en posibilidades de garantizar un mejor futuro a las siguientes generaciones.

Años más tarde, en 1960, se llevó a cabo la VI celebración de la Confe

(8) Ob. cit., p. 126

rencia Interamericana de Seguridad Social y ahora se realizó en nuestro País proponiendo la Delegación Mexicana a los distintos organismos y representaciones nacionales e internacionales un Proyecto denominado "Declaración de Principios de Seguridad Social Americana" que, según creemos nosotros, contiene los puntos básicos para lograr una Seguridad Social casi íntegra, según analizaremos brevemente al enumerar los importantes preceptos de dicha Declaración, la cual transcribimos íntegramente por considerarla de gran ayuda para nuestros propósitos de investigación. Los comentarios escritos entre paréntesis son nuestros:

1.- Garantizar que cada ser humano contará con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades en un nivel de vida adecuado a su dignidad.

(Garantía individual de contar con los medios de subsistencia, dignos).

2.- Permitir el disfrute de los bienes materiales, morales, culturales y sociales que la civilización ha creado para beneficio del hombre.

(Garantías de propiedad, de posesión, de creencias, de educación y de -- participación).

3.- Establecer las condiciones necesarias para que cada persona y cada pueblo puedan vivir sin temor, sin amenazas y sin recelos.

(Seguridad jurídica y confianza social).

4.- Enseñar que nada se consigue sin el esfuerzo propio y que es antisocial la falta de cumplimiento de los deberes y obligaciones que justifican el goce de las garantías y de los derechos.

(Libertad y derecho al trabajo personal y conciencia ciudadana).

5.- Permitir que cada hombre pueda perfeccionar su propia capacidad, el rendimiento de sus esfuerzos, la utilidad de sus tareas, para obtener un sano bienestar en beneficio de su familia, de su comunidad y de su nación.

(Iniciativa, creatividad, realización y provechos personales).

6.- Fortalecer el ejercicio real de las libertades, mediante un combate sistemático en contra de la miseria, de la ignorancia, de la insalubridad, de la necesidad, del abandono y del desamparo.

(Derecho al trabajo, alfabetización, salud y servicios sociales).

7.- Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación y de una habitación digna.

(Derecho a recibir orientación alimentaria, alimentación nutritiva a precios bajos, derecho a la vivienda digna y decorosa).

8.- Crear las condiciones indispensables para estimular la solidaridad entre los hombres y entre los pueblos, a fin de convertirla en el instrumento más eficaz de la seguridad social.

(Esas condiciones indispensables representan, según nuestro punto de vista, la confianza que nuestros gobernantes deben crear dentro del ámbito nacional, no con promesas y palabras que no se cumplen, sino con hechos reales y tangibles, como podrían ser: seguridad económica nacional, seguros de desempleo y de vivienda, honestidad electoral, etc.).

9.- Advertir que la prosperidad debe ser indivisible y comunmente compartida como único medio de vigorizar la democracia política, la democracia económica y el disfrute de la seguridad social.

(Advertencia con sutiles sugerencias socialistas y tintes demagógicos).

10.- Contribuir para que el ingreso nacional sea cada vez más equitativo según la capacidad de las personas, su responsabilidad individual y social y su aportación al bienestar colectivo, y para que su redistribución se realice inspirada en la satisfacción general.

(La equidad en el ingreso nacional, basada en la capacidad, en la respon

sabilidad y en la aportación personal y colectiva de un individuo, son criterios incompatibles con lo que creamos es la seguridad social: garantía del bienestar material y espiritual del hombre).

11.- Promover el constante ascenso de los niveles de vida de la población, la consolidación del patrimonio económico, social y cultural de cada pueblo.

(Derecho a la superación económica popular y protección de nuestros patrimonios nacionales).

12.- Asegurar a cada persona la oportunidad de un sitio en el campo de la producción, con retribución adecuada a sus necesidades individuales y familiares.

(Derecho al empleo y al salario mínimo para satisfacer nuestras necesidades, económicas, culturales, espirituales y sociales, tanto personales como de grupo).

13.- Auspiciar y promover el conocimiento y el goce de los valores culturales y de una sana recreación.

(Derecho a cultivar las artesanías, las bellas artes, la cultura en general y el deporte).

14.- Constituir un amparo eficaz contra los riesgos, previniéndose en la medida de lo posible y luchar con los mejores recursos, contra la enfermedad la invalidez y el desempleo, proteger la maternidad, el estado familiar, el curso de la vejez y las necesidades creadas por la muerte.

(Es ésta, sin duda, el punto medular de la seguridad social, pues comprende, implícitamente, los riesgos de trabajo y constituye, además, los seguros de invalidez, de vejez, de cesantía en edad avanzada, de desempleo, -- protegiendo el núcleo familiar, la maternidad y el seguro de vida).

15.- Iniciar, desarrollar y ampliar las prestaciones familiares y sociales en favor del progreso individual, familiar y del de la comunidad de que forma parte.

(Podemos considerar que este punto se refiere a una extensión de la seguridad social hacia la familia y la comunidad en general).

16.- Estimular la conciencia de cooperación, de ayuda mutua, de solidaridad para las tareas que exige el desarrollo de las comunidades y de los pueblos, y enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador, atendiendo a las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y en los riesgos de la sub-ocupación, de la vejez y de la muerte.

(Derecho a la seguridad social para el campesino, el ejidatario y todo habitante del medio rural. La Ley del Seguro Social en sus artículos 12 y 13 comprende a este tipo de asegurados).

17.- En consecuencia, ampliar en la medida en que lo permitan las circunstancias políticas, económicas y jurídicas el radio de acción de los seguros sociales hacia una concepción integral de la Seguridad Social, alentando los nuevos factores de bienestar que sea dable realizar, en un ambiente de paz social, que permita avances constantes a un fortalecimiento de la justicia social, destino último de esta Declaración.

(Nuevo derecho a buscar y a realizar afanosamente la seguridad social integral es el que está plasmado en este último punto de la Declaración de Principios de Seguridad Social Americana).

La presente Declaración fue aceptada y firmada por todos los países asistentes a dicha Conferencia. Nuestras legislaciones de seguridad social recogen en su articulado los principios más importantes de este documento, tra-

tando de cubrir los riesgos y las contingencias a que estamos expuestos, en la vida diaria, todos los seres humanos; sin embargo, vemos con tristeza --- cómo muchos inválidos, en México, carecen de la protección de instituciones de seguridad social por ser ésta insuficiente para protegerlos. En capítulos posteriores nos referiremos a esa situación, la cual es objeto de nuestro estudio.

CAPITULO II

EL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION MEXICANA Y LA PROTECCION SOCIAL.

"Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley". Es éste el párrafo con que actualmente inicia el artículo 123 constitucional. Nada menos: EL DERECHO AL TRABAJO que tiene toda persona en nuestro país, y garantía que se consagra de esta manera en Nuestra Carta Magna, por reforma del 19 de diciembre de 1978.

Cabe recordar que fue el 23 de enero de 1917 cuando se aprobó el artículo 123, en el cual se estableció en forma incipiente el derecho a la seguridad social de los trabajadores, al ordenarse la instalación de cajas de seguridad populares. "Fue ésta la primera ocasión que en el mundo se consagra el derecho de la seguridad social en función tutelar y reivindicatoria de los trabajadores".(9)

1.-LA FRACCION XXIX, ORIGINAL, DEL ARTICULO 123.

El texto original de la fracción XXIX del artículo 123 constitucional dice: "Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y otros 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 infundir e inculcar la previsión popular;"

La creación del artículo 123 constitucional, en su fracción XXIX, representó en sus inicios, un mínimo de seguridad social a la clase obrera, quien era víctima consuetudinaria de la explotación inhumana y bestial de los grandes y medianos capitalistas, en su mayoría extranjeros; situación que, no obs

(9) Trueba Urbina, Alberto. "La Nueva Legislación de Seguridad Social en México", México, UNAM, 1977, p. X

tante los esfuerzos del Estado para erradicarla, siguen padeciendo, aunque en menor grado, millones de mexicanos que al débil amparo de un sub-empleo, o -- sin él, carecen de los medios indispensables para subsistir y muchas veces -- terminan en las nefastas garras de la delincuencia, la prostitución y el vicio.

La fracción mencionada del artículo 123 nació, al igual que las demás originales, de una manera tanto imprevista como afortunada. Nos referimos a la situación que se vivió en el Congreso Constituyente, con sede en Querétaro, a finales del año de 1916 y principios de 1917: a iniciativa del entonces Jefe del Poder Ejecutivo Dn. Venustiano Carranza, el Congreso se encontraba tratando de redactar el artículo quinto constitucional, incluyendo en él, a propuesta de varios diputados, aspectos de carácter laboral, como eran: jornadas máximas de trabajo de 8 horas; el trabajo de los menores de edad y de las mujeres; descanso dominical obligatorio; igualdad de salarios para los trabajadores de ambos sexos; derecho de huelga; etc., discrepando en ese sentido otros legisladores constitucionales que pedían se tratara esa materia en otro artículo de la Constitución, específicamente en el artículo 73, originándose así lo que se conoce como "El Gran Debate" y realizándose éste desde el 26 de diciembre de 1916 al 23 de enero de 1917, fecha esta última en la cual quedó integrado el artículo 123 de nuestra Constitución Política.

1.1 - Primera Reforma a la Fracción XXIX.

En 1929 el artículo 123 sufre, para bien, la primera reforma; las Entidades Federativas dejan de legislar en materia laboral, quedando como actividad exclusiva de la Federación ese renglón y terminando así, de una vez por todas con esa variedad de legislaciones laborales locales que se habían convertido, por su diversidad, en un desorden nacional en materia del trabajo. A raíz de

esta reforma, en el año de 1931 nacería la Ley Federal del Trabajo.

Por esa misma reforma la fracción XXIX quedaría así: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesión (SIC) involuntaria, de enfermedades y accidentes y otras de fines análogos".(10)

Catorce años más tarde se crearía la primera Ley del Seguro Social a instancias del Presidente de la República General Manuel Avila Camacho.

El resultado más importante de esta reforma es, sin duda, el cambio fundamental que experimentó la fracción aludida y todo el sistema laboral mexicano al considerarse de utilidad pública (+) la expedición de la Ley del Seguro Social, pues representa el paso decisivo de la previsión a lo que pretende ser una seguridad social (pues como señalaremos en capítulos posteriores, en justicia, esta rama del derecho social debería llamarse Seguridad Laboral o Seguro para los Trabajadores, ya que dentro de su ámbito quedan protegidas principalmente las personas que prestan un servicio subordinado y sus familiares, y el término Seguridad Social entraña un concepto de cobertura total).

1.2 - Segunda Reforma a la Fracción XXIX.

Otra reforma que sufrió este precepto constitucional se realizó en diciem

(10) Trueba Urbina, Alberto. "Nuevo Derecho del Trabajo. Teoría Integral", -- 5a., ed., México, Porrúa, 1980, p. 111

(+) "Aquella que directa o indirectamente aprovecha a la generalidad de las - personas que integran la colectividad nacional, sin que ninguna pueda ser privada de ella, en cuanto representa un bien común de naturaleza material o moral". De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho", 8a., ed., México, Porrúa, -- 1979, p. 450

bre de 1974. El texto de la fracción XXIX quedó integrado de la siguiente manera: "Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares"

Se puede observar, en la lectura de estos renglones, que el espíritu de protección social que animaba la anterior redacción se ve ahora ampliado, al cubrir el seguro de vejes que la ley anterior no contemplaba y extendiendo los beneficios de la seguridad social a otros sectores sociales como son los campesinos y los no asalariados. El servicio de guardería es otro de los derechos que los trabajadores obtuvieron con esta segunda y última, hasta la fecha, reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, buscando con ello satisfacer las necesidades de la población y ampliar los beneficios del Seguro Social a todo el País.

2.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

Hasta antes de 1929 las Entidades Federativas tenían la atribución de legislar en materia laboral, sin embargo a partir de la reforma al preámbulo - del artículo 123, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 - de septiembre del mismo año, se le conceden esas facultades exclusivamente a la Federación, lográndose en esa forma la homogeneidad de las leyes del trabajo, en el País.

Como consecuencia de esa exclusividad legislativa, la cual, además, es - ratificada en la fracción X del artículo 73 constitucional al facultar al -- Congreso de la Unión para expedir las leyes del trabajo reglamentarias de -- los apartados A y B del artículo 123, se crea la primera Ley Federal del Trabajo. "4. Desde que se promulgó la reforma al artículo 73 de la Constitución General de la República, se ha venido haciendo cada vez más inaplazable la - expedición de la Ley Federal del Trabajo. Ciertamente que las relaciones entre obreros y patrones continúan gobernadas por las bases establecidas en el propio artículo 123, y por un conjunto de normas elaboradas por la costumbre en nuestros medios industriales, y por la jurisprudencia, tanto de la Suprema - Corte de Justicia de la Nación, como de las juntas de Conciliación y Arbitraje. Pero estas reglas, un tanto imprecisas y algunas veces contradictorias, no pueden suplir indefinidamente a la ley". (11)

Fue así como el 28 de agosto de 1931 sale a la luz la primera Ley Federal del Trabajo, la cual, aunque contiene preceptos proteccionistas a favor de los trabajadores no se refiere concretamente a aspectos de seguridad so-

(11) Exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Citado por Alberto Trueba Urbina. Ob. cit., p. 169

cial; ésto se hará por separado al publicarse en 1943 la primera Ley del Seguro Social.

Sin embargo, dentro de las normas de la mencionada legislación laboral, sobre todo a partir de la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 y sus posteriores reformas, cabe señalar que en ellas se ha ampliado considerablemente el ámbito de protección y reivindicación a los trabajadores en lo que parece ser un intento de incluir, en la referida ley, preceptos de seguridad social

Como prueba de lo anterior podemos referirnos, en primer término y en — forma general, a los siguientes artículos y apartados de la propia Ley: artículos tercero y cuarto, en que se establece la libertad al trabajo y el derecho al mismo para toda persona (derechos derivados de los artículos 5o., y 123 constitucionales); el artículo 22 prohíbe la utilización en el trabajo a los menores de 16 años que no hayan concluido su educación obligatoria; en los artículos 28 y 29 se protege el derecho de los trabajadores mexicanos — fuera de la República a gozar de las prestaciones de seguridad social del — país donde se encuentren; el artículo 48 le otorga al trabajador la elección de ser reinstalado en su trabajo, por despido injustificado, o su indemnización correspondiente; los artículos 56 y 57 se refieren a las condiciones de trabajo, las cuales no podrán ser inferiores a las que señala la ley; el Capítulo V, Título III establece las normas referentes al salario, el cual debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo (art. 85); un Capítulo de fundamental importancia para la seguridad social es el referente a la habitación para los trabajadores, éste es el Capítulo III de la Ley; y otros muchos más, entre los que destacan los referentes al trabajo de las mujeres; a los trabajadores del campo; al trabajo de los menores; a los trabajos especiales como son: de los deportistas, actores, ferrocarrileros, domésticos, -

aeronáuticos, de autotransportes, trabajadores del campo, etc. Estas disposiciones son de vital importancia por tratar de incorporar a toda la clase trabajadora a los beneficios de la Ley Federal del Trabajo y a la Seguridad Social.

Se hace indispensable, por lo tanto, integrar una legislación eficaz de Seguridad Social, en la cual no solamente queden protegidos los trabajadores, sino toda la población en general: la misma Constitución nos da las bases para ello, basta observar el articulado relativo a las Garantías Individuales (de las Garantías Sociales nos hablan el artículo 123 y varios más), y nos daremos cuenta inmediatamente que todos los ciudadanos mexicanos tenemos derecho a la Seguridad Social. Sobre esos derechos públicos subjetivos - hablaremos brevemente en nuestro siguiente apartado.

3.- LA SEGURIDAD SOCIAL Y LAS GARANTIAS INDIVIDUALES.

El artículo primero constitucional otorga una garantía de igualdad ante los derechos constitucionales (y la seguridad social es un derecho constitucional) a todo individuo, es decir a toda persona, sin distinción de clases; garantía que sólo la propia Constitución podrá restringir o suspender en los casos que ella misma establece. Por lo tanto todos los mexicanos tenemos derecho a la Seguridad Social.

Del derecho a la Educación nos habla el artículo tercero, el cual impone al Estado el deber de impartir una educación que tienda a desarrollar, con armonía, TODAS las facultades del ser humano, educación que, además, será democrática y nacional.

El primer párrafo del artículo cuarto constitucional, al referirse a la igualdad entre el hombre y la mujer ante la ley, está confirmando lo que dice el artículo primero, sólo que ahora se refiere específicamente a los sexos; y esto se debe principalmente a que antes de la reforma constitucional de 1974 no se le reconocían a la mujer algunos derechos como: su libre participación en la vida política del País, se le restringía en sus derechos a la educación e igualmente se le limitaba en el aspecto laboral. De manera que al constitucionalizarse la igualdad jurídica entre el varón y la mujer se ha logrado un considerable avance hacia la Seguridad Social.

En los párrafos tercero y cuarto del precepto que nos ocupa se garantizan derechos fundamentales de seguridad social como son: la protección a la salud y el disfrute de vivienda digna y decorosa. El párrafo tercero nos dice: "Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia -

de salubridad general...."

Es el Congreso de la Unión quien está facultado para dictar leyes sobre salubridad general en la República y corresponde al Consejo de Salubridad General, quien depende del Ejecutivo Nacional, dictar las disposiciones necesarias para cumplir con ese fin.

A la Secretaría de Salud corresponde el cumplimiento de esta norma, a través de la Ley General de Salud, la cual entró en vigor el 10. de julio de 1984 (derogándose el Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos del 26 de febrero de 1973).

Nosotros creemos que la protección a la salud, tal y como se plantea en esta disposición constitucional, es un derecho asistencial y no de seguridad social, sin embargo es otro intento, otra aproximación al régimen total de seguridad social. "Este derecho -opina Santiago Barajas Montes de Oca (12)-, se ha establecido con los siguientes propósitos: 1o. Lograr el bienestar físico y mental del mexicano, contribuyendo el Estado al ejercicio pleno de sus capacidades humanas; 2o. Prolongar y mejorar la vida en todos nuestros sectores sociales, sobre todo los más desprotegidos; a quienes es preciso otorgar los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo armónico de la sociedad; 3o. Crear y extender, en lo posible, toda clase de actitudes solidarias y responsables de la población, tanto en la preservación y conservación de la salud, como en el mejoramiento y restauración de las condiciones generales de vida, con la idea de lograr para el mexicano una existencia decorosa; --

(12) Barajas Montes de Oca, Santiago. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada", México, UNAM, 1985, p. 19

4o. El disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfaga eficaz y oportunamente las necesidades de nuestra población; 5o. Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y empleo de los servicios de salud; y 6o. Desarrollar la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud".

El cuarto y penúltimo párrafo del artículo en cuestión dice: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". Es en este aspecto en el que nuestro pueblo se encuentra casi en un desamparo total, pues si bien las legislaciones sobre vivienda protegen a los trabajadores, otorgándoles (sólo a algunos de ellos) vivienda a crédito a través del INFONAVIT (+), es mayor la cantidad de familias que sufren las consecuencias de no poseer vivienda propia, situación que se manifiesta en forma muy notable en las grandes ciudades al formarse indiscriminadamente asentamientos humanos irregulares.

"Las gentes que emigran a la ciudad, tal vez tenían una vivienda aceptable en el campo, que es justamente la que abandonan para emprender la gran aventura. Al llegar a la ciudad se encuentran casi siempre sin una vivienda adecuada, lo que agrava el problema habitacional, y hace crecer la necesidad

(+) El INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) nació con base en la reforma constitucional del artículo 123, apartado A, fracción XII, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de febrero de 1972, y en la correspondiente modificación y adición del Capítulo III, Título IV de la Ley Federal del Trabajo, el 24 de abril de 1972.

en las grandes urbes".(13)

El artículo quinto constitucional protege parcialmente el derecho al empleo, ordenando que a nadie se le puede impedir que se dedique a ejercer una profesión, industria, comercio o trabajo, siendo lícitos, pero no otorga el derecho al empleo, es decir, no lo garantiza. En realidad es en el capítulo de las Garantías Sociales, o mejor dicho, en el artículo 123 (que ya mencionamos en apartados anteriores) en donde se consagra el derecho que tiene toda persona a un trabajo digno y socialmente útil.

Por considerar que los artículos 14 y 16 son, para nosotros, pilares fundamentales sobre los que descansan las garantías de propiedad, de seguridad jurídica y de libertad de todo individuo, queremos mencionarlos en este somero estudio de las garantías individuales, porque creemos que la base y el desarrollo de la seguridad social están representadas, al igual que en el artículo 123, en estos preceptos.

No podemos dejar de referirnos al artículo 11 que garantiza la libertad de tránsito; las garantías del acusado comprendidas en el artículo veinte; - la libertad de culto del artículo veinticuatro, y muy especialmente el artículo 25 que nos habla del aspecto económico, elemento básico para el desarrollo de la economía de nuestro país y de nuestras instituciones y centro medular de la distribución de nuestras riquezas, con un criterio de justicia social.

Mención especial merece el artículo 27 constitucional en el que se trata ampliamente el tema de la propiedad y sus modalidades, pues es precisamente

(13) Trejo, Luis Manuel. "El Problema de la Vivienda en México", México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 19

en ese concepto, es decir, en el derecho a la propiedad privada, en el que - consideramos, se encuentra la problemática de la injusta repartición de la - tierra y la riqueza de nuestro suelo.

Estamos convencidos de que las garantías individuales y las garantías so- ciales que consagra nuestra Constitución, se enlazan de tal manera que unas son complemento de otras, formando así una plataforma de derechos representa- tivos de la Seguridad Social que pretendemos alcanzar.

4.- LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Nuestra Constitución Política, en su Título Quinto trata De los Estados de la Federación, y específicamente el artículo 115, correspondiente a dicho Título, autoriza a las Entidades Federativas a adoptar, para su régimen inte- rior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Y es, dentro de esa misma forma de gobierno, que la base IX del propio - artículo atribuye a las legislaturas de los Estados la expedición de leyes - de trabajo, sujetándose a lo que dispone el artículo 123 de la Constitución del país. Dicha fracción constitucional nos dice lo siguiente: "IX. Las rela- ciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las le- yes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipales observarán estas mismas re- reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

Es conveniente mencionar que la fracción novena a que hemos aludido fue creada por reforma al artículo 115 de fecha 3 de febrero de 1983, y nos pare- ce que tal disposición constitucional se opone a lo establecido en la fra- ción X del artículo 73, en la cual se faculta al Congreso de la Unión: "X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería... y para ex-

pedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123;".

En la presentación de los motivos de la reforma constitucional ya mencionada se expuso que "...la doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los Estados y los municipios con sus servidores, son aplicables los términos del apartado "A" o los del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Considerando que la tesis del Estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el apartado "A"; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales tampoco parece procedente la aplicación del apartado "B". En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores".(14)

Por lo que se refiere a la seguridad social de los trabajadores de las entidades federativas y sus municipios, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo primero, establece su observancia en toda la República, siendo además, de orden público y de interés social. Se aplicará, dice el mismo artículo: — "III.- A las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios y a sus trabajadores en los términos de los convenios que el Instituto celebre de acuerdo con esta ley, y las disposiciones de las demás legislaturas locales;".

En el Capítulo II, Título Tercero, se habla de "La Incorporación Voluntaria al Régimen Obligatorio" y es el artículo 146 de la propia ley el que se refiere a los convenios que el Instituto podrá celebrar con las entidades fe

(14) Quintana, Carlos Francisco. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada", México, UNAM, 1985, p. 284

derativas y con los Municipios a fin de que los trabajadores y sus familiares disfruten de las prestaciones que otorga la ley.

Dice el artículo 146: "El Instituto podrá celebrar convenios con las entidades de la administración pública y con los gobiernos de los Estados o de los Municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares derechohabientes reciban las prestaciones y servicios del régimen obligatorio de esta ley. La incorporación podrá ser total o parcial". De manera que la seguridad social de los trabajadores de las Entidades Federativas depende de los convenios -- que realice el ISSSTE con los gobiernos de los Estados o con los Municipios.

Por otra parte, el artículo 148 de la propia ley prevee la posibilidad -- de que el Instituto dé por terminada la vigencia de los contratos de seguros sobre enfermedades, maternidad y medicina preventiva si considera que existen causas o motivos suficientes que pongan en peligro la adecuada y eficiente prestación de los servicios, el equilibrio financiero del propio Instituto o la preservación de los seguros, prestaciones y servicios del régimen -- obligatorio.

5.- LAS BASES MINIMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS BUROCRATAS.

Antes de que los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y -- del Distrito Federal tuvieran su actual legislación laboral (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado), se habían creado dos Estatutos de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. El primero de ellos fue promulgado el 27 de noviembre de 1938, por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas; lo más sobresaliente de este Estatuto -- fue la creación de los derechos de asociación profesional y el derecho de -- huelga. El siguiente y segundo Estatuto fue el de 1941.

Por Decreto del 21 de octubre de 1960, publicado en el Diario Oficial de

la Federación el 5 de diciembre del mismo año y en vigor al día siguiente de su publicación, se crea el apartado "B" del artículo 123, apartado que se inició con XIV fracciones.

Una de ellas es precisamente la fracción XI la que establece las bases mínimas de la seguridad social de los burócratas y la cual citaremos a continuación:

"XI.-La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

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

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

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

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

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

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, prepararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

Tomando como directriz el contenido de estas bases mínimas, los burócratas cuentan con la nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1983, y que se encuentra en vigor actualmente.

CAPITULO III

INSUFICIENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO ANTE EL GRAVE PROBLEMA DE LA INVALIDEZ.

1.- CONCEPTO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Las bases originales de la Seguridad Social en México nos las proporciona, como se vió en el capítulo anterior, la fracción XXIX del artículo 123 — constitucional. Este precepto desde su formación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, ha sido creado pensando exclusivamente en la protección de los trabajadores y sus familiares, y aunque en posteriores reformas se ha modificado este ordenamiento social haciendo extensivo el Seguro Social a campesinos, a no asalariados y a otros sectores sociales, su ámbito protector gira en torno a la clase obrera.

Ahora bien, una vez establecido su origen y partiendo de la definición de lo que es la seguridad social, analizando los elementos que la integran, y sobre todo los fines que persigue, podremos deducir, después de este estudio, — si la misma cumple con los propósitos para los cuales fue creada, es decir, — si obra con eficacia y con suficiencia por lo que respecta al grave problema de la invalidez, que es el tema básico de este trabajo.

Para efecto de realizar el análisis ya mencionado se procederá a citar algunas definiciones y conceptos de la seguridad social, según la ley y la doctrina.

En primer término la Ley del Seguro Social, como instrumento básico de la seguridad social (artículo 4o.) asienta las bases generales y los elementos de análisis necesarios para desentrañar su concepto. Dice su artículo segundo: "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".

La palabra "seguridad", del latín securitis, significa, según el diccionario: confianza, tranquilidad de una persona, procedente de la idea de que no

hay ningún peligro qué temer; y el adjetivo "social" se refiere a la sociedad del latín *societas*, que quiere decir: "Estado de los hombres que viven sometidos a leyes comunes". Por lo tanto puede deducirse el significado gramatical de seguridad social en estos términos: confianza de los hombres que integran una sociedad, en la protección de las leyes a que viven sometidos.

"En su sentido más general -expresa Delos-, la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, la serán asegurados, por la sociedad, protección y reparación. En otros términos, está en seguridad aquél (individuo en el Estado, Estado en la comunidad internacional), que tiene la garantía de que su situación no será modificada sino por procedimientos societarios y, por consecuencia, regulares -conforme a la regulación (SIC) y legítimos -conforme a la ley-". (15)

Este concepto de seguridad, de Delos J. Th., que cita Preciado Hernández, se refiere principalmente a la seguridad jurídica, sin embargo, como también lo señala este último autor, la seguridad se identifica con la existencia de un ordenamiento jurídico eficaz y está ligada, esta seguridad, a un hecho de organización social, la cual es un presupuesto sin el cual no sería posible la realización del bien común, concepto éste que coincide con el propósito último de seguridad social.

Garantizar el derecho humano a la salud, dice el artículo segundo, es la primer finalidad de la seguridad social. Entendemos el concepto de salud como "un estado de bienestar físico, psicológico y social", según lo define la

(15) Preciado Hernández, Rafael. "Lecciones de Filosofía del Derecho", México UNAM, 1982, p.,225

Organización Mundial de la Salud (16), derecho que, como se vio en el capítulo primero de este trabajo, se consagra también en el artículo 25 de la Declaración de los Derechos Humanos. Por su parte la Ley General de Salud se encarga de reglamentar (no lo garantiza) el derecho a la protección a la salud que establece como garantía individual el artículo cuarto constitucional.

Por asistencia médica, que es la segunda garantía a que se refiere el artículo segundo de la ley en cuestión, aunque ésta no la define, se entiende como "el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo con el fin de proteger, promover y restaurar su salud" (17), las actividades médicas para ese propósito son de carácter preventivo, curativo y de rehabilitación, acciones estas últimas tendientes a corregir las invalideces físicas o mentales.

Así mismo debemos entender por asistencia médica no solo los actos de índole médica, sino también los de naturaleza quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sean necesarios para la eficaz solución a los problemas de salud, constituyéndose de esa manera lo que se conoce con el nombre de servicios de solidaridad social.

En cuanto a la protección de los medios de subsistencia que también garantiza el mencionado artículo segundo de la Ley del Seguro Social y que tampoco los define, se puede suponer que éstos son los medios necesarios e indispensables para la vida humana, principalmente la alimentación, el vestido, la vivienda y desde luego el trabajo digno.

Por último, en la parte final del referido precepto de la Ley del Seguro Social se hace alusión a la garantía en cuanto a la prestación de los servi-

(16) Patiño, J. Luis. "Psiquiatría Clínica", México, Salvat, 1980, p. 30

(17) Art. 32 de la Ley General de Salud.

cios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Estos servicios tienen su fundamento legal en el artículo octavo de la misma ley y se encuentran especificados en su Título Cuarto y comprenden: I.- Prestaciones Sociales; y II.- Servicios de Solidaridad Social (artículo 232).

Las prestaciones sociales tienen como finalidad fomentar la salud, prevenir enfermedades y accidentes y contribuir a la elevación general de los niveles de vida de la población (art. 233 L.S.S.). Javier Moreno Padilla afirma que "los programas básicos de prestaciones sociales son: a) mejoramiento de la vida en el hogar, b) adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo y c) utilización positiva del tiempo libre. Los servicios de solidaridad social tienen por objeto beneficiar a cualquier individuo sin importar si está o no afiliado al Instituto; generalmente se realizan a través de campañas de sanidad nacional, en colaboración con las otras instituciones que se encargan de proteger la salud de los mexicanos". (18)

Estos servicios de solidaridad social comprenden: asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria, y es el Instituto Mexicano del Seguro Social en coordinación con la Secretaría de Salud, con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y demás instituciones de salud y seguridad social, el encargado de organizar y establecer unidades médicas destinadas a proporcionar tales servicios principalmente a los núcleos de población más marginados. Los servicios de solidaridad social serán financiados por la Federación, por el Instituto Mexicano del Seguro Social y por los propios beneficiarios (según el artículo 239 de la Ley);

(18) Moreno Padilla, Javier. "Ley del Seguro Social", 14a., ed, México, Trillas, 1961, p. 133

quienes contribuirán con aportaciones en efectivo o con la realización de trabajos personales de beneficio para la comunidad en que habiten.

Se ha visto en el breve análisis que se hizo del artículo segundo de la Ley del Seguro Social, que el objeto de la seguridad social es garantizar el derecho que tienen los seres humanos a la protección contra las eventualidades que el mismo precepto legal establece, pero el propio ordenamiento jurídico no señala que garantice el derecho humano al empleo, a la buena alimentación, ni a la vivienda, factores sociales éstos que deben estar garantizados en todo concepto que se tenga de seguridad social, pues de otra manera la protección, la garantía de seguridad que nos ofrece la norma jurídica en estudio es incompleta, insuficiente, no reúne en su definición todas las situaciones contra las cuales debe estar protegida la sociedad humana; por lo cual creemos, así lo expresamos en el capítulo segundo (19), y ahora es nuestra oportunidad para comprobarlo, la denominación que se hace de "Ley del Seguro Social" en nuestro concepto es incorrecta, pues debería llamarse "Ley de Seguridad Laboral", "Seguro para los Trabajadores", u otras parecidas a éstas, ya que el Seguro Social aludido no protege ni garantiza contra los riesgos y eventualidades de la vida a toda la sociedad, ni siquiera a un grupo marginado de ella: la población inválida que carece de los beneficios de la seguridad social.

Existen otras instituciones de seguridad social en nuestro país que sí especifican su ámbito de protección, ejemplo: Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

(19) Cfr. Supra p. 21

Son varios los conceptos de seguridad social que podemos citar para efectos de análisis y de opinión. Mencionaremos algunos de ellos.

En el apartado número tres, capítulo primero de esta obra, se citaron los artículos de la Declaración de los Derechos Humanos relativos a la seguridad social. Creemos conveniente repetirlos con propósito de comparación ante --- otras concepciones de la materia que nos ocupa. Artículo 22: "Toda persona, - como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta - de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derchos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

El artículo 25 dice: "1.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida -- adecuado que le 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 asimismo derecho a los seguros en caso - de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida - de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad 2.- La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia espe-- ciales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social".

El concepto en cuestión representa, como ya lo analizamos en su oportunidad, una manera integral de enfocar la seguridad social. Coincide en este ren glón la "Declaración de Principios de Seguridad Social Americana", que la de- legación mexicana propuso y que fue aceptada en la VI celebración de la Confe rencia Interamericana de Seguridad Social efectuada en nuestro país en el año de 1960 y que, así mismo, ya mencionamos también en el capítulo primero

De manera muy sintética y resumiendo, según nuestro criterio a ese respecto, las ideas fundamentales que nos ocupan sobre este tópico, Almanza Pastor nos propone la siguiente definición de seguridad social: "Es el conjunto de medidas que garantizan el bienestar material y espiritual de todos los individuos de la población, aboliendo todo estado de necesidad social en que éstos puedan encontrarse. (20)"

Por su parte, J. J. Stala, también citado por Carrillo Prieto (21) dice -- que "Desde el ahorro individual, el mutualismo, el seguro privado, hasta el seguro social y la financiación por medio de impuestos, así como la beneficencia pública y privada, todos son medios utilizados por la seguridad social para -- cumplir con su cometido".

Desde luego nosotros no compartimos esta última opinión pues la realización de la seguridad social, --como lo menciona el artículo tercero de la Ley -- del Seguro Social-- está a cargo de entidades o dependencias públicas federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a la ley. "Las instituciones que se encargan de dar estos servicios en nuestro país aparte del Instituto Mexicano del Seguro Social son: el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Dirección de Pensiones Militares, las dependencias respectivas que tienen autonomía en estos servicios (clínicas para los trabajadores bancarios, petroleros, ferrocarrileros, etc.), así como las direcciones que se encargan de prestar servicios de seguridad social a los trabaja

(20) Citada por Ignacio Carrillo Prieto. "Introducción al Derecho Mexicano. Derecho de la Seguridad Social", México, UNAM, 1981, p. 54

(21) Ib. cit., p. 16

dores que laboren en las oficinas gubernamentales locales de la mayor parte de los Estados de la República. La Secretaría de Salubridad otorga asistencia exclusivamente a los indigentes, pero no presta servicios de seguridad social" (22).

La Organización Internacional del Trabajo nos proporciona otra completa definición de Seguridad Social: "... es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez, muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con sus hijos". (23)

En nuestra historia se registran conceptos muy aproximados a la seguridad social, como el expresado por Dn. José María Morelos y Pavón durante el Congreso de Chilpancingo en el año de 1813. El entonces líder de la Guerra de Independencia dijo: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo. Las leyes deben comprender a todos sin excepción de privilegiados. Como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso serán tales que obliguen a la constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejoren sus costumbres, aljen la ignorancia". (24)

(22) Javier Moreno Padilla. Ob. cit., p. 30.

(23) O.I.T. "Introducción a la Seguridad Social", México, O.I.T., 1982, p.

(24) Citado por Miguel Cruz García. "La Seguridad Social en México", México. B. COSTA-ANIC EDITOR, Tomo I, 1906-1958, 1972, p. 309.

Nuestra definición coincide con la expresada por Almansa Pastor por ajustarse en todos sus puntos con el concepto que tenemos de la Seguridad Social.

2.- EL SEGURO SOCIAL.

Después de una constante lucha del movimiento obrero mexicano en el sentido de implantar la Ley del Seguro Social en nuestro país, esta contienda por fin dió sus frutos al promulgarse dicho ordenamiento jurídico en el año de -- 1943, no sin ocasionar convulsiones sociales y temores en diversos sectores productivos nacionales. En el sector salud, que entonces era de carácter privado, cundió la alarma entre los médicos cirujanos al creerse que con el establecimiento del Seguro Social éste absorbería a los enfermos del país quedando los consultorios particulares sin sus ingresos económicos acostumbrados y por lo tanto quedarían en la ruina.

De esa manera se le presentaba al Seguro Social un serio problema al querer, los médicos, impedir su implantación: "Los Directores del Sindicato de Médicos Cirujanos del Distrito Federal nos hicieron declaraciones en el sentido de las dificultades que se presentan para que la instalación del Seguro Social en nuestro país sea un verdadero éxito.

"Una de las principales dificultades que se presenta es que la mayoría de los médicos del país no ven con buenos ojos la implantación de este sistema, pues automáticamente perderían su clientela particular y sus ingresos se verían mermados considerablemente. Para contrarrestar este efecto al mencionado sindicato está trabajando activamente para hacer una unificación de los médicos de todo el país.

"También pugna el referido organismo porque sean nombrados ocho de sus miembros en el Instituto Mexicano del Seguro Social que estará compuesto de treinta personas que representarán a los trabajadores, a los patrones y al go

bierno. Desean que en lugar de ser diez los representantes capitalistas, sean solamente dos para que los ocho restantes sean médicos.

"Otro problema que hay que resolver es que si se necesitan dos médicos -- por cada dos mil habitantes, se necesitan aproximadamente para dar un servicio eficiente a todos los mexicanos no menos de diecisiete mil médicos y en el país sólo existen poco menos de siete mil.

"Desean los médicos de referencia que les sea pagado por el mencionado -- Instituto del Seguro Social (SIC) un sueldo de quinientos pesos como mínimo, pues como decimos, la clientela particular de los mismos será merceda considerablemente y su condición económica se vería seriamente afectada.

"Al implantarse la ley de referencia quedará resuelta definitivamente la reglamentación del artículo cuarto profesional, pues se terminaría con los -- ohalatanes (SIC) que tanto daño causan al país, pues los médicos que pertenecan a dicho instituto deberán ser recibidos y con título debidamente legalizado". (25)

Para fortuna del Instituto lograron salvarse todos los obstáculos que impedían su implantación y es así como desde enero de 1943 comenzó a funcionar, para beneficio de la clase obrera, el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Se dice que la base en que se sustenta toda institución de seguros es la mutualidad, es decir, una sociedad de seguros en la cual los socios figuran, a la vez, tanto como aseguradores como asegurados. Las cuotas o primas que -- aporten cada uno de ellos constituye un fondo común con el que podrán hacer frente a las contingencias de la vida.

(25) "Serio obstáculo al Seguro Social". El Universal Gráfico. (México, D.F., jueves 3 de junio de 1943), p. 3.

Las sociedades mutualistas de seguros, sin embargo, han perdido actualidad y ahora predominan las compañías de seguros comerciales y las sociales.

La naturaleza jurídica de las compañías de seguros comerciales es contractual; en ellas aparece un asegurador, es decir, una empresa mercantil que ofrece sus servicios al público en general. En cambio en las instituciones de seguros sociales es la Ley la que señala los casos en que los individuos deben quedar asegurados contra los diferentes riesgos que la misma ley señala.

"La intervención del Estado en ambos casos es necesaria. En el primero para reglamentar el contrato de seguros y dictar las normas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el asegurador con los asegurados; en el segundo para crear al asegurador mismo, imponerle la función de impartir seguridad total, organizarlo y constituirse en una de las fuentes financieras del seguro". (26)

En la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 1973, se establece que el Seguro Social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador, y una manera de elevar su salario, ésto en virtud de ser el obrero y el trabajador en general, sujetos de aseguramiento social; pero se sabe que hay actualmente numerosos grupos en la sociedad mexicana que no tienen capacidad económica suficiente para aportar su contribución a los actuales sistemas de seguros comerciales, y al mismo tiempo, al crecer de afiliación por diferentes motivos al Seguro Social, permanecen marginados de la seguridad social, la cual hace necesario el que se amplie y consolide a --

(26) Cantorena, José de Jesús. "Manual de Derecho Obrero", 6a., ed., México, [s. Ed.], 1984, p. 213.

todos los núcleos de la población nacional.

El Seguro Social ha extendido sus beneficios hacia sectores que no estaban comprendidos en la Ley de 1943; tal es el caso de los trabajadores a domicilio, a los cuales la Ley Federal del Trabajo considera como asalariados, y por lo tanto sujetos de aseguramiento. Estos trabajadores ya están protegidos por la nueva Ley del Seguro Social de 1973. Otros grupos de población también han quedado comprendidos como sujetos de aseguramiento: ejidatarios, comercios, colonos y pequeños propietarios; aunque cabe señalar que es el Ejecutivo Federal quien, a propuesta del Instituto Mexicano del Seguro Social, determinará por Decreto, las modalidades y fechas de incorporación obligatoria al régimen del seguro social, de los sujetos de aseguramiento mencionados, según se establece en el artículo trece, último párrafo, de la Ley del Seguro Social.

"Un plan integral de seguridad social es de lo más complejo. Para cada categoría de personas varían las prestaciones y tienen que cambiar igualmente las aportaciones, cuotas o primas". (27)

El seguro social se sustenta económicamente de las cuotas y contribuciones que cubren los patrones y otros sujetos obligados, los asegurados y el Estado, de manera que es el Instituto Mexicano del Seguro Social el encargado de organizar y administrar el Seguro Social (artículo 5o., L.S.S.), quien está obligado, además, a conservar el equilibrio financiero con los recursos económicos aportados por los sujetos obligados a ello.

Para efectos de determinar el porcentaje que deben cubrir los aludidos sujetos, se toma como base de cotización el salario.

(27) Castorena, José de Jesús. Ob. cit., p. 214.

2.1 - Regímenes del Seguro Social.

El artículo sexto de la Ley del Seguro Social dice que éste comprende: --
I.-El régimen obligatorio y II.-El régimen voluntario.

I.-El régimen obligatorio:

Los artículos 12 y 13 de la ley especifican quiénes son sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio: I. Las personas que se encuentran vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos. II. Los miembros de sociedades cooperativas de producción y de administración obreras o mixtas; y III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados en grupo solidario, sociedad local o unión de crédito, comprendidos en la Ley de Crédito Agrícola. (artículo 12).

El artículo 13 señala: "Igualmente son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; II. Los ejidatarios y comuneros organizados para aprovechamientos forestales, industriales o comerciales o en razón de fideicomisos; III. Los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios que, para la explotación de cualquier tipo de recursos, estén sujetos a contratos de asociación, producción, financiamiento y otro género similar a los anteriores; IV. Los pequeños propietarios con más de veinte hectáreas de riego o su equivalente en otra clase de tierra, aun cuando no estén organizados crediticiamente; V. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios no comprendidos en las fracciones anteriores; y VI. Los patronos personas físicas -

con trabajadores asegurados a su servicio, cuando no estén ya asegurados en los términos de esta Ley.

El Ejecutivo Federal, a propuesta del Instituto, determinará por Decreto, las modalidades y fecha de incorporación obligatoria al Régimen del Seguro Social, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este Artículo, así como de los trabajadores domésticos".

Por otra parte, quienes dejen de pertenecer al régimen obligatorio pero - deseen seguir protegidos por él, podrán continuar voluntariamente en el régimen, siempre que hayan cotizado durante cincuenta y dos semanas, como mínimo. A este derecho se le conoce como "Continuación voluntaria en el Régimen Obligatorio", de él nos habla el Capítulo VII, Título II de la Ley del Seguro Social.

II.- El Régimen Voluntario.

Comprende los Seguros Facultativos y los Seguros Adicionales. Los primeros permiten proporcionar prestaciones en especie del ramo del seguro de Enfermedades y Maternidad, a familiares del asegurado que no estén protegidos por la Ley o para proporcionar dichas prestaciones a personas que no sean sujetos de aseguramiento (art., 224 L.S.S.). Los seguros adicionales están diseñados para satisfacer las prestaciones económicas pactadas en los contratos - ley o en los contratos colectivos de trabajo que fueren superiores a las de la misma naturaleza que establece el régimen obligatorio, de manera que este tipo de seguro adicional es de naturaleza contractual entre los trabajadores y los patrones; estos últimos, en todo caso, son los responsables de solicitar al Seguro Social su contratación, no siendo obligatorio para el Instituto contratarlos por su propia cuenta.

Por otra parte, como ya se ha mencionado en párrafos anteriores, mientras

el Ejecutivo Federal no expida los decretos respectivos, existe la posibilidad de que los núcleos de población que no están protegidos por la Ley del Seguro Social, soliciten su incorporación voluntaria al régimen obligatorio durante los periodos de inscripción que fije el Instituto y mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma ley (art., 198 L.S.S.).

"Este artículo constituye el avance más importante en materia de seguridad social, al permitir en forma general que aquellos trabajadores que tienen la característica de económicamente débiles pero no son asalariados, pueden estar protegidos por el régimen del Seguro Social...." (28)

Cabe hacer notar que una vez aceptada la incorporación serán aplicables las disposiciones del régimen obligatorio (art., 199 L.S.S.); esto es: una vez que el asegurado en esos términos comience a cotizar no podrá dejar de hacerlo, sino hasta que la propia ley se lo permita.

Como regla de excepción, según lo establece el artículo 202 de la Ley, no procederá el aseguramiento voluntario cuando de manera previsible éste pueda comprometer la eficacia de los servicios que el Instituto proporcione a los asegurados en el régimen obligatorio.

Las personas protegidas en los términos de la Ley del Seguro Social son las siguientes:

- 1.- El asegurado
- 2.- La esposa del asegurado o a falta de ella, la concubina.
- 3.- Los hijos menores de 16 años del asegurado.
- 4.- Los hijos mayores de 16 años y hasta 21, del asegurado, cuando realicen estudios en plantel~~as~~ del Sistema Educativo Nacional.

(28) Moreno Padilla, Javier. Ob. cit., p. 124

5.- El Padre y la Madre del Asegurado, si conviven con él y dependen económicamente del mismo.

6.- Los pensionados por incapacidad permanente total.

7.- Los pensionados por incapacidad permanente parcial con un mínimo del cincuenta por ciento de la incapacidad.

8.- Los pensionados por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada.

9.- La esposa del pensionado o a falta de ella, la concubina.

10.- Los hijos menores de 16 años del pensionado.

11.- Los hijos mayores de 16 años y hasta 25, del pensionado, que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares.

12.- Los hijos mayores de 25 años que se encuentren inhabilitados para -- trabajar, por enfermedad crónica, física o psíquica, del pensionado.

13.- El Padre y la Madre del pensionado si conviven con éste y dependen económicamente de él.

3.- DEL SEGURO DE INVALIDEZ.

Según el artículo 11 de la Ley del Seguro Social, el régimen obligatorio comprende los seguros de:

- I.- Riesgos de Trabajo;
- II.- Enfermedades y Maternidad;
- III.- Invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y
- IV.- Cuarterías para hijos de aseguradas.

"Estos seguros coinciden --afirma Javier Moreno Padilla-- con la clasificación de Beveridge, de profesionales o derivados de la producción y naturales, porque afectan al individuo como miembro de una comunidad; así los primeros -- los divide en accidentes y enfermedades provocadas por el trabajo, y los naturales: en maternidad, enfermedades, vejez, invalidez, retiro, cesantía, muerte, viudez y orfandad. Con este mínimo de garantías los individuos podrán realizar libremente sus actividades con la tranquilidad necesaria, porque se encuentran protegidos al igual que sus familiares contra los riesgos naturales que podrían provocar disminución de su capacidad de trabajo". (29)

Y es precisamente del seguro de invalidez, comprendido en la fracción -- tercera del artículo 11, del que nos ocuparemos en este apartado. Para tal -- efecto señalaremos que este tema está incluido en el Capítulo V, Sección Segunda de la Ley del Seguro Social vigente.

El artículo 128 de esta ley federal indica cuándo existe invalidez y dice que deben reunirse ciertas condiciones. Estas son: I. Que el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración supe---

(29) Moreno Padilla, Javier. Ob. cit., p. 34

rior al 50% de la remuneración habitual que en la misma región reciba un trabajador sano, de semejante capacidad, categoría y formación profesional; y -- II.-- Que sea derivada (la invalidez) 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.

Por acuerdo No. 100 de fecha 20 de enero de 1922, el Consejo Técnico del Seguro Social estableció criterio para otorgar pensiones de invalidez a ejidatarios, en los términos de la fracción III del artículo 12 de la Ley, siempre que el asegurado cumpla con los siguientes requisitos: primero, que se le declare un estado de invalidez; que ésta sea posterior a la del aseguramiento; que tenga un mínimo de 150 semanas de cotización y cumpla con lo exigido en la fracción I del artículo 128 de la propia ley, sin importar que el asegurado tenga otras fuentes de ingreso ajenas al Instituto.

Se puede observar que en este acuerdo el Consejo Técnico exige, además, para ser otorgada una pensión de invalidez, que ésta sea posterior a la del aseguramiento, es decir, esta disposición va más allá de lo establecido en el artículo 128 pues éste no exige tal requisito.

El mismo acuerdo orienta que no se afilie a este tipo de sujetos de aseguramiento en los casos en que en el momento de su inscripción ya presenten un padecimiento invalidante que les impida desempeñar el trabajo para el que -- fueron contratados. Este acuerdo se estableció con igual criterio tanto para los ejidatarios como para los comuneros, colonos y pequeños propietarios. Nosotros creemos que este tipo de disposiciones van en contra de la meta que -- persigue la seguridad social integral: el aseguramiento de toda la población mexicana. Y atenta también, esta clase de acuerdos, contra la finalidad del -

seguro de invalidez: "El seguro de invalidez tiene como finalidad 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, según una escala establecida, sino que se aprecia también en relación con las repercusiones económicas o profesionales que pueden acarrear las lesiones o enfermedades, habida consideración de las posibilidades o expectativas de ocupación del inválido en el medio general de trabajo". (30)

(30) Amparo Directo 1303/61, 26 de abril de 1962. Semanario Judicial de la Federación. Volumen LVIII. 26 de abril de 1962. p. 91, Javier Moreno P. Ob. cit. p. 608

1.1 - CONCEPTO DE INVALIDEZ.

Aunque la Ley del Seguro Social no define claramente lo que es la invalidez, el artículo 73 de la Ley General de Salud dice que: "Para los efectos de esta ley, se entiende por invalidez la limitación en la capacidad de una persona para realizar por sí misma actividades necesarias para su desempeño físico, mental, social, ocupacional y económico como consecuencia de una insuficiencia somática, psicológica o social".

Por acuerdo número 1007/85 el Consejo Técnico resolvió: "Artículos 196 a 223. I. Que por invalidez total permanente... debe entenderse, la pérdida de facultades o aptitudes originadas por una enfermedad o accidente que imposibilita al asegurado a desempeñar cualquier actividad remunerada por el resto de su vida. II. En consecuencia, la Subdirección General Médica deberá adecuar las normas existentes para calificar, en lo sucesivo, el estado de invalidez permanente en los términos de la definición que antecede". (31)

Existe una diferencia esencial en el concepto y contenido de estas dos definiciones, mientras que la Ley General de Salud menciona una "limitación" en la capacidad de una persona, el acuerdo del Consejo Técnico se refiere a "la pérdida" de facultades y aptitudes del asegurado. Por otra parte la limitación acarrea una insuficiencia somática, psicológica o social; mientras que la pérdida de facultades imposibilita al individuo a desempeñar cualquier actividad remunerada "por el resto de su vida".

Nosotros preferimos el primer concepto puesto que la enfermedad o el accidente sufrido por el asegurado y que le produce una invalidez, no lo incapacita totalmente, es decir, aún conserva una parte, grande o pequeña, de sus fa-

(31) Acuerdo del Consejo Técnico, Núm. 1007/85. J.M.P., Ob. cit., p. 455.

culturas físicas, psíquicas o sociales las cuales solamente le han sido mercedadas, limitadas.

Debe entenderse que para el Seguro Social los conceptos de invalidez y de incapacidad son de naturaleza distinta; la invalidez, temporal o definitiva, es el resultado de un accidente o de una enfermedad no profesionales. La incapacidad, sea temporal, permanente parcial o permanente total, deriva de los riesgos de trabajo, esto es, de los accidentes o enfermedades sufridos en o con motivo del trabajo, los cuales están comprendidos en el Capítulo Tercero, Título Segundo de la Ley del Seguro Social y se encuentran definidos en los artículos 478, 479 y 480 de la Ley Federal del Trabajo.

4.- PRESTACIONES QUE OTORGA LA LEY AL INVALIDO.

Por prestación se entiende el servicio o la cantidad pagada por el Seguro Social al asegurado, con motivo de la realización de los riesgos protegidos por la ley. En general las prestaciones que otorga el Seguro Social son: subsidios, ayudas, pensiones, asignaciones familiares, finiquitos e indemnizaciones.

Cabe señalar que como requisito primordial para gozar de las prestaciones del seguro de invalidez, se requiere que al ser declarada ésta -dice el artículo 131-, el asegurado tenga acreditado el pago de ciento cincuenta cotizaciones semanales.

En especial, las prestaciones otorgadas por el Seguro Social a los inválidos son: I.-Pensión, la cual puede ser temporal o definitiva. Es pensión temporal (dice el párrafo primero del artículo 130), la que se otorga por períodos renovables al asegurado en los casos de existir posibilidad de recuperación para el trabajo cuando por la continuación de una enfermedad no profesional se termine el disfrute del subsidio y la enfermedad persista. Es pen-

sión definitiva la que corresponde al estado de invalidez que se estima de naturaleza permanente, según el segundo párrafo del mismo artículo 130.

Por otra parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho jurisprudencia al respecto y dice que procede otorgar la pensión de invalidez: "Si el obrero está incapacitado para el desempeño de trabajos en general, - ello implica que está imposibilitado para procurarse un trabajo que le produzca la remuneración a que alude el artículo 68 de la Ley del Seguro Social y que, por tanto, si cumple con los demás requisitos fijados por dicha ley, su derecho a ser pensionado por invalidez es procedente". (32)

Se entiende por pensiones "las prestaciones en dinero que se pagan en forma de renta mensual al asegurado o a sus beneficiarios, al realizarse alguno de los riesgos protegidos y de reunirse los requisitos señalados por la ley del Seguro Social y sus Reglamentos". (33)

II.-Asistencia Médica, en los términos del Capítulo IV, Título Segundo de la Ley del Seguro Social, el cual se refiere al seguro de Enfermedades y Maternidad; por lo tanto el pensionado por invalidez queda amparado por las disposiciones contenidas en dicho capítulo. Este derecho lo tiene también - la esposa del pensionado o su concubina, si con esta última ha hecho vida marital durante los cinco años anteriores a la enfermedad, o con la que haya procreado hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Lo

(32) Amparo Directo 3784/73. Instituto Mexicano del Seguro Social. 14 de febrero de 1974. Citado por Javier Moreno Padilla. Ob. Cit., pág. 633

(33) "Prestaciones en dinero establecidas en la Ley del Seguro Social", México, IMSS, Material de Consulta para el Seminario, Doctrina y Práctica de la Seguridad Social, 1982, pág. 10

mismo puede decirse del esposo, o concubino de la asegurada.

Los hijos del pensionado que sean menores de dieciséis años o mayores - de esa edad que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares también tendrán derecho a esta prestación; los padres del pensionado que vivan - en el hogar de éste y que dependan económicamente de él también gozarán de este derecho.

III.-Asignaciones familiares. Son prestaciones en dinero. El artículo - 164 de la ley dice que consisten en una ayuda por concepto de carga familiar y se concederán a los beneficiarios del pensionado de acuerdo a las siguientes reglas:

- 1.- Esposa o Concubina: 15% de la cuantía básica anual de la pensión;
- 2.- Hijos menores de dieciséis años: 10% para cada uno, de la cuantía - básica anual de la pensión.
- 3.- Padres: 10% para cada uno, si dependan económicamente del pensionado y éste no tuviera esposa o concubina, ni hijos menores de 16 años.

IV.-Ayuda asistencial.

Por ayuda asistencial (esta prestación se creó a partir de la expedición de la Ley del Seguro Social del 10. de abril de 1973), se entiende la prestación en dinero que se otorga a los pensionados cuando no tienen beneficiarios con derecho a recibir asignaciones familiares o cuando tienen o tuvieren únicamente un ascendiente o bien cuando el estado físico del pensionado requiera ineludiblemente que lo asista otra persona, de manera permanente o continua. El mismo artículo 164 que nos habla de las asignaciones familiares, señala en sus fracciones IV y V, cuándo son procedentes las ayudas asistenciales.

Es oportuno mencionar que existe una tesis jurisprudencial en materia -

de seguridad social, que fue sustentada en amparo relacionado con el Instituto Mexicano del Seguro Social y la cual niega el derecho a ayuda asistencial a pensionados con anterioridad a la expedición de la Ley del Seguro Social de 1973. Este documento dice así: "Tesis.-Les trabajadoras que fueron pensionadas antes de entrar en vigor la Ley del Seguro Social del 10. de abril de 1973, no tienen derecho a la ayuda asistencial, pues sería darle efecto retroactivo a dicha ley".

"Tercero. Infundados resultan los razonamientos invocados por los quejados. Cabe destacar que los actores fueron pensionados con anterioridad al año de mil novecientos setenta y tres, según pueda constatarse a fojas 57 a 68 de autos laborales, es decir acogieron el beneficio de la pensión en una época en que la ley del Seguro Social no contemplaba la prestación denominada asignación familiar".

"Al entrar en vigor la actual ley del Seguro Social el primero de abril de mil novecientos setenta y tres, según lo dispone el artículo 10. transitorio, se estableció la prestación reclamada para los pensionados que después de esa fecha se acogieron a su beneficio. Por lo tanto si la Junta hubiera estimado precedentes las pretensiones de los actores, hubiera dado efecto retroactivo a una ley en perjuicio de la Institución hoy tercera perjudicada". (34)

En relación a la Tesis de la Suprema Corte de Justicia que en esta oca-

(34) Amparo Directo No. 6746/79. Fallado el 17-III-80. "Compilación de Tesis en Materia Laboral y de Seguridad Social de la H.S.C.J.N., sustentadas en ampares relacionados con el I.M.S.S.; México, IMSS, 1978-1983, pág. 166.

sién se cita, creemos que al negarse la prestación de ayuda asistencial a -
 les pensionados con fecha anterior a la que puse en vigor la nueva ley del
 Seguro Social de 1973, se cometió una grave injusticia con los pensionados
 al privárselos de los beneficios de esa prestación, pues si bien es cierto
 que el artículo 14 constitucional ordena que a ninguna ley se dará efecto -
 retroactivo en perjuicio de persona alguna, interpretando este mismo concep-
 to en sentido estricto significa, según nuestro punto de vista, que la ley -
 puede ser retroactiva en beneficio de las personas, y éste sería el caso de
 haberse aplicado la mencionada ley con efecto retroactivo a favor de los de-
mandantes.

Se dice en la referida tesis jurisprudencial que el tercer perjudicado,
 en caso de favorecer a los quejados, sería la Institución denominada Seguro
 Social, y aunque también es cierto que para efectos de personalidad esta I-
 Institución se considera como persona, como persona moral, se presume que -
 el constituyente al mencionar "persona alguna" le hace refiriéndose precisa-
 mente al ser humano, es decir, a la persona física, la misma que es conside-
 rada como objeto de la seguridad social, tanto en su acepción individual co-
mo colectiva.

4.1 - Objeto de las prestaciones.

Las prestaciones, tanto en dinero como en especie, que se otorgan a ---
 pensionados por invalidez, tienen como objetivo cumplir con la garantía de
 asegurar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección
 de los medios de subsistencia y demás servicios sociales necesarios para el
 bienestar individual y colectivo. Sen el instrumento con el cual el Seguro
 Social pretende cumplir con su finalidad.

Resumiendo. Las prestaciones al pensionado y a sus beneficiarios son:

1.- AL PENSIONADO: (+)

En la pensión por invalidez se le otorgará asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria.

2.- A LA ESPOSA O CONCUBINA DEL PENSIONADO:

En caso de enfermedad se le otorgará asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria que sea necesaria.

En caso de maternidad, se le otorgará asistencia obstétrica necesaria durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, así como ayuda para la lactancia durante seis meses.

3.- A LOS HIJOS DEL PENSIONADO:

En caso de enfermedad se les otorgará asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria hasta los 16 años, o mayores de esa edad siempre que se encuentren disfrutando de asignaciones familiares.

4.- A LOS ASCENDIENTES DEL PENSIONADO:

En caso de enfermedad se les otorgará asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria a los padres, si viven en el hogar del pensionado y dependen económicamente de él.

5.- A LA VIUDA (ESPOSA O CONCUBINA) DEL PENSIONADO:

Pensión de viudez. En caso de enfermedad se les otorgará asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, hasta su muerte, o hasta que la viuda o concubina contrajeran matrimonio o entraren en concubinato.

6.- A LOS HUERFANOS DEL PENSIONADO:

Pensión de orfandad. En caso de enfermedad se les otorgará asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria para los hijos menores de -----

(+) Las prestaciones que se enumeran son en especie.

dieciséis años e mayores de 16 y hasta veinticinco años, cuando éstos realicen estudios en planteles del Sistema Educativo Nacional, así como para los hijos mayores de 16 años que no puedan mantenerse por su propio trabajo, debido a una enfermedad crónica, defecto físico e psíquico hasta que desaparezca la incapacidad que padece.

Debe entenderse por Sistema Educativo Nacional lo que al respecto establecen los artículos 7o., y 9o., de la Ley Orgánica de la Educación Pública:

Art. 7o.-El Sistema Educativo Nacional está constituido:

I.- Por las escuelas, institutos, laboratorios y centros de investigación científica dependientes del Estado, directa o descentralizadamente, y por las actividades culturales que éste realice; II.-Por las escuelas particulares de educación primaria, secundaria o normal, o las de cualquier tipo o grado dedicadas especialmente a obreros y campesinos, que funcionen con autorización legal; III.-Por las escuelas e institutos particulares de cualquier tipo, cuyos estudios tengan reconocimiento de validez oficial.

Art. 9o.-El Sistema Educativo Nacional comprenderá los siguientes tipos:

I.- La educación para niños menores de 6 años o educación preescolar; II.- La educación primaria; III.-La educación secundaria; IV.-La educación normal; V.-La educación vocacional y preparatoria; VI.-La educación superior técnica y profesional, inclusive la universitaria; VII.-La educación que se imparta en laboratorios o institutos de investigación científica, inclusive los universitarios; VIII.-La educación de extensión educativa o extra escolar, inclusive la universitaria; y IX.-La que se imparta en escuelas de educación especial no comprendida en las fracciones anteriores.

5.- INSUFICIENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO ANTE EL GRAVE PROBLEMA DE LA INVALIDEZ.

La Seguridad Social en México no es suficiente para amparar dentro de su ámbito de protección a todos los inválidos del país, ni es suficiente tampoco para satisfacer las necesidades básicas de los pensionados que afortunadamente cuentan con las prestaciones que otorga el Seguro Social.

Y al referirnos a la Seguridad Social en México lo hacemos dirigiéndonos concretamente al Seguro Social, el cual, como ya se ha visto "es el instrumento básico de la seguridad social", según el artículo cuarto de la Ley.

Hasta el mes de agosto de 1987 (35) el Instituto Mexicano del Seguro Social reportó 32 284 000 derechohabientes afiliados, y esta cantidad en relación a la población general del país resulta sumamente baja, considerando el alto índice demográfico que se registra actualmente en México.

Por lo que se refiere a los pensionados por invalidez en el Seguro Social afirmamos que tampoco se ven satisfechas sus necesidades elementales a pesar de contar con las prestaciones en especie y en dinero que el Instituto les otorga. Dentro de las prestaciones en especie los inválidos carecen de satisfactores de elemental necesidad como son: vivienda digna y empleo (tema este último al que nos referirémos en apartados posteriores), aunque bien es cierto que la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria de -- que disponen -- y que a veces es deficiente--, los libera de realizar grandes erogaciones económicas, no son suficientes para lograr la finalidad de la seguridad social.

(35) V Informe de Gobierno. "El Heraldó de México", (México, D.F., 2 de septiembre de 1987), Suplemento Especial, p. 6.

Las prestaciones en dinero que otorga el Instituto a los inválidos son -- también insuficientes. La pensión mensual mínima que recibe un pensionado -- por invalidez no equivale, como debería ser, a un salario mínimo general que satisfaga las más apremiantes necesidades económicas de una familia; por lo cual, por el bajo nivel de esas pensiones de invalidez, se derivan numerosos problemas para el pensionado y sus beneficiarios.

Sin embargo, cabe señalar, que de las prestaciones que otorga el Seguro Social a los pensionados son las prestaciones en dinero las que ocupan un lugar preponderante en la vida del enfermo.

En general, se ha visto en páginas anteriores, que se considera inválida aquella persona que, por causas de disminución en sus capacidades físicas o mentales no se halla en condiciones de ejercer con regularidad, durante un -- tiempo prolongado, y a veces definitivo, su actividad remunerada acostumbrada y por ese motivo no logra ganar un salario suficiente para satisfacer sus necesidades más urgentes.

Desde el punto de vista de la subsistencia, la situación más difícil sigue siendo la que se produce cuando el asegurado queda inválido como consecuencia de un accidente o de una enfermedad no profesional, y que por no haber cumplido con el número de cotizaciones que exige la ley, no puede adquirir el derecho a una pensión de invalidez. Por otra parte, si el tipo de trabajo efectuado por el sujeto asegurado, en el momento de ser declarada su invalidez, le impide continuar ejerciendo esa misma actividad, se verá privado de sus medios de existencia.

De cualquier manera el pensionado por invalidez, al obtener una pensión, aunque sea modesta, se encuentra en una situación de ventaja ante otro inválido que no sea pensionado, el cual se verá desprotegido socialmente y recu-

rrirá a los servicios que proporciona la asistencia social.

Existen casos en que el problema de la subsistencia se ve agravado por circunstancias especiales en cada caso de invalidez. Muchas personas, por su edad, su precario estado de salud, su elevada incapacidad para el trabajo, - por su situación desfavorable ante las ofertas de empleo, no pueden aprovechar las posibilidades, muy limitadas por cierto, de complementar sus ingresos con alguna otra actividad remunerada, cuando ésta sea compatible con la pensión de invalidez, a cuyo efecto el artículo 174 de la Ley del Seguro Social dice: "Las pensiones a que se refiere este capítulo son compatibles con el desempeño de trabajos remunerados y con el disfrute de otras pensiones, - según las siguientes reglas: I. Las de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad -- avanzada con:

a) el desempeño de un trabajo remunerado con las limitaciones que establece el artículo 123 de esta Ley; [como se vió en su oportunidad el artículo en cuestión menciona que la pensión de invalidez se suspenderá durante el tiempo en que el pensionado desempeñe un trabajo comprendido en el régimen - del Seguro Social, pero también aclara, este mismo precepto, que no se suspenderá la pensión cuando el pensionado por invalidez ocupe con diverso salario un puesto distinto a aquél que desempeñaba al declararse ésta];

b) El disfrute de una pensión por incapacidad permanente derivada de un riesgo de trabajo, con las limitaciones establecidas en el artículo 125 de - esta Ley [esta disposición se refiere al hecho de que la suma de las cuan-- tías de cualquiera de las pensiones enunciadas en el artículo 174 más la de la pensión proveniente del seguro de Riesgos de Trabajo no excederá del cien por ciento del salario promedio del grupo mayor de los que sirvieron de base para determinar la cuantía de las pensiones concedidas];

c) el disfrute de una pensión de viudez derivada de los derechos como beneficiario del cónyuge asegurado; y

d) el disfrute de una pensión de ascendientes, derivada de los derechos como beneficiario de un descendiente asegurado".

La pensión pagada al inválido no es bastante para su sustento y el de sus familiares y si agregamos a esa insuficiencia otros problemas de salud en el pensionado, a causa de una alimentación deficiente en nutrientes, entonces la situación general del enfermo se agrava y reduce aún más las posibilidades del inválido a reintegrarse a la vida productiva.

El primer imperativo a que debe responder una pensión de invalidez es el de establecer un nivel económico adecuado para asegurar un sustento mínimo, el suficiente, para cubrir las necesidades económicas del pensionado y sus beneficiarios.

"La insuficiencia de los recursos económicos para la salud y la seguridad social en nuestro país es un hecho reconocido. En repetidas ocasiones se ha señalado la necesidad de mayores inversiones y mayores asignaciones de recursos del sector público para estas áreas, al mismo tiempo que se ha puntualizado la necesidad de asignar mejor los recursos disponibles y de aumentar la eficiencia y la productividad de los existentes. El panorama general de rezago en la inversión (SIC) social se ha acentuado con la contracción del gasto público y esto ha afectado importantemente al sector salud y seguridad social. Esto demuestra que el Estado no ha tomado como una de sus prioridades el área de bienestar social y que, a ese paso, la posibilidad de ampliar los beneficios de la salud y la seguridad social a mayores sectores de la población será muy reducida o nula. Incluso puede pensarse que las instituciones sufrirán cierta contracción en el proporcionamiento de sus servicios, --

tanto por el crecimiento de la población como por el estancamiento de su cobertura. Lo anterior se agrava con las duplicidades en las acciones institucionales, con la ineficiencia y con la falta de planes integrales a mediano y largo plazo". (36)

En segundo término se debe rehabilitar al paciente y reincorporarlo a la vida activa, adaptándosele a empleos en los que pueda desarrollar sus aptitudes y capacidades físicas o mentales que aún conserve. En la rehabilitación se deben tener en cuenta siempre las circunstancias en que vive el pensionado, su estado de salud, sus conocimientos prácticos y teóricos que posea sobre alguna actividad en especial y sobre todo se debe tomar en cuenta su situación económica y social, para mejorarlas, y readaptar al pensionado a su medio productivo y social.

5.1 - Diferencia entre invalidez y desventaja profesional.

Algunos accidentes y enfermedades pueden producir invalidez. Sin embargo en muchos casos y después de un tratamiento adecuado, el paciente puede recuperarse totalmente y volver a su ocupación habitual. En este caso la invalidez ha sido temporal, se ha vencido con rehabilitación la circunstancia invalidante que sufría el enfermo y consecuentemente las posibilidades de empleo de la persona no han desaparecido, está en aptitud de reintegrarse a su vida productiva remunerada.

En otros casos la vida profesional futura de una persona queda afectada definitivamente a causa de la pérdida de una extremidad, -superior o inferior-, de la vista, del movimiento corporal, de sus facultades mentales, etc

(36) López Acuña, Daniel. "La Salud Desigual en México", 4a., ed., México, - Siglo Veintiuno Editores, 1984, p. 210.

y es entonces, cuando se dice que el asegurado sufre de una invalidez definitiva que lo alejará de las posibilidades de competición profesional, ante un empleo.

"Por consiguiente, puede decirse que una persona tiene una desventaja -- profesional (37):

- a) Si no puede desempeñar adecuadamente su ocupación anterior o alguna otra ocupación;
- b) Si al permanecer en dicha ocupación se expusiera al peligro;
- c) Si comprometiera la seguridad de los demás; y
- d) Si la ocupación agrava su invalidez."

Se puede saber cuándo un inválido tiene su capacidad profesional disminuida examinándolo detalladamente, detectando las limitaciones que sufra y las condiciones físicas que exige su empleo habitual o cualquier otro empleo para el cual pudiera considerarse apto.

El dictamen médico sobre invalidez debe indicar claramente las limitaciones de las funciones físicas o mentales del inválido de tal manera que los asistentes de rehabilitación conozcan con exactitud esas limitaciones y puedan llevar a cabo la rehabilitación en el paciente. Por ello los médicos especialistas en rehabilitación y los terapeutas deben trabajar en equipo, para poder determinar qué clase de empleo esta al alcance del inválido, tomando en cuenta sus aptitudes y capacidades.

"Para dar orientación a un inválido y conseguir su colocación selectiva hace falta conocer muchos detalles más sobre el trabajador y sobre el empleo antes de estar en condiciones de adoptar soluciones satisfactorias, por ejemplo

(37) "Adaptación de empleos para inválidos", O.I.T., Ginebra, 1972, p. 7

plo, las calificaciones del trabajador, sus deseos, conocimientos y formación profesional, así como el nivel de aptitud que se requiera para un determinado empleo". (38) Es decir, se tiene que averiguar exactamente en qué aspectos está limitada la capacidad de trabajo del inválido, con objeto de comparar tales limitaciones con las condiciones que requieren los diferentes empleos.

Por lo tanto es necesaria la utilización de un método para registrar la información obtenida sobre las desventajas profesionales y sobre los empleos, y así conocer y comparar directamente lo que determinada persona puede o no puede hacer con lo que exige cada empleo. Esto con el propósito de encontrar la forma de adaptarle un empleo al inválido.

Procedimientos para registrar información:

"1.-El informe deberá describir los factores funcionales que afecten a la capacidad de trabajo del inválido, cuidando de hacerlo en forma que resulte fácilmente comprensible.

2.-Los términos técnicos y unidades de medida empleados deberán ser susceptibles de definición objetiva y de interpretación clara.

3.-El método utilizado para evaluar los empleos deberá complementar el método utilizado en la evaluación de los trabajadores de modo que ambos puedan utilizarse conjuntamente.

4.-La información deberá ser equilibrada, a fin de evitar que se destaquen demasiado un reducido grupo de facultades físicas a expensas de otras igualmente importantes."(39)

(38) Ob. cit. pág. 8

(39) Ob. cit. pág. 12

6.- ADAPTACION DE EMPLEOS PARA INVALIDOS.

La Organización Internacional del Trabajo, a través de la Oficina Internacional del Trabajo, ha publicado diversas obras de utilidad práctica con el propósito de orientar y capacitar a la clase trabajadora mundial en los diferentes aspectos de la vida laboral; para mejorar los empleos ya existentes y para crear otros nuevos, no sólo para los trabajadores sanos, sino también para los inválidos.

En una de sus publicaciones intitulada "Adaptación de Empleos para Inválidos" y que se ha citado en las notas de pie de página inmediatas anteriores, la O.I.T., editó un interesante manual de recomendaciones ocupacionales con el propósito de adaptar empleos para los enfermos. Por la importancia que para los inválidos representa y para efectos de complementar nuestra investigación sobre la invalidez, se hace una breve referencia de los principios generales y de su aplicación a la adaptación de empleos para inválidos:

Una vez cotejadas la evaluación del trabajador inválido y la del empleo, pueden identificarse claramente las actividades del trabajo que no puede realizar un trabajador en estas circunstancias y estudiarse las posibilidades de su adaptación, la cual no supone para el inválido un largo período de entrenamiento ni de experiencia práctica. Ya conocidas las modificaciones que hay que realizar, cualquier persona, incluso el inválido mismo, puede sugerir la manera de llevar a cabo la modificación.

Se parte de un principio básico: suprimir completamente o reducir a un grado tolerable las exigencias que impone el empleo y que el inválido no es capaz de cumplir.

Las exigencias de los empleos se pueden clasificar en cuatro grupos:

- 1.- Los casos que imponen al trabajador alguna clase de acción.

2.-Los casos en que el trabajador debe reconocer algún tipo de señal --- que indica cómo, cuándo y dónde tiene que intervenir.

3.-Los casos en que el trabajador tiene que decidir cómo tiene que intervenir; y

4.-Las exigencias que se derivan del ambiente en que se realiza el trabajo.

El examen de estos cuatro tipos de condiciones requeridas por los emp---leos conduce al establecimiento de cuatro principios generales de carácter = práctico:

1) Si una acción implica el uso de una parte del cuerpo que el trabaja--dor no puede utilizar adecuadamente a causa de su incapacidad y la acción no puede suprimirse, deberá modificarse el procedimiento que se emplee para realizarla, de forma que:

- a).se encargue de la acción otra parte del cuerpo capaz de ejecutarla; o
- b).-se busque otra manera de ejecutar la acción con la parte del cuerpo afectada, pero que requiera menos esfuerzo.

2) Si la orden para ejecutar la acción se recibe a través de señales percebidas por algún sentido defectuoso (por ejemplo la vista, o el oído), po--drán transmitirse las señales por otros medios o proporcionar al inválido ayudas que compensen su insuficiencia visual, auditiva, etc.

3) Si la incapacidad del inválido le impide adoptar las decisiones necesarias:

- a).-podrían simplificarse las decisiones de tal manera que el inválido -pudiera adoptarlas; o

b).-si ello no es factible, podría reorganizarse el trabajo para que --- otro trabajador tome las decisiones más importantes.

4) Si el ambiente de trabajo implica esfuerzos o riesgos a los que no -- puede hacer frente la persona con capacidad disminuida, podría suprimirse su causa o proteger al trabajador contra ellos.

Una vez expuestos los principios generales que rigen la adaptación de -- los empleos a los inválidos, se verá brevemente cómo se aplican en la práctica tales principios, aunque se recomienda que al tratar de hallar métodos para adaptar los empleos y contrarrestar las desventajas físicas del individuo inválido, quienes utilicen esos métodos y trabajen en ese campo de adaptaciones centren su atención en la naturaleza de la desventaja y no en su causa. Por esta razón, y porque enfermedades y accidentes diversos pueden producir desventajas similares (por ejemplo, limitaciones en el funcionamiento de las manos o de los brazos), resulta más práctico estudiar lo que puede hacerse -- para compensar determinada desventaja, cualquiera que haya sido su origen, -- que intentar analizar la situación tomando como base la causa de la desventaja.

A.-Desventajas que afectan a las extremidades.

Principio fundamental: suprimir o reducir la necesidad de actividades -- que impliquen el uso de la extremidad afectada:

- a) eliminando totalmente la actividad en cuestión;
- b) trasladando la actividad a un miembro no afectado;
- c) proporcionando una ayuda suplementaria a la extremidad afectada.

Desde el punto de vista mecánico no es difícil trasladar a las manos las operaciones que se realizan con los pies, o viceversa. Tratándose de personas que han sufrido una amputación o de aquellas cuyos miembros han quedado afectados de resultas de accidentes o enfermedades, es aconsejable substituir los mandos que normalmente se accionarían con la extremidad lesionada por

otros que puedan ser manejados con una extremidad no afectada. Para facilitar dicha subtitución, cuando las piernas están afectadas, resulta a menudo imprescindible hacer que la persona realice el trabajo sentada en lugar de hacerlo de pie, y esto también es aconsejable en general cuando son los brazos afectados, ya que entonces las piernas quedan libres para otras actividades.

Para los trabajadores con capacidad disminuida por una deficiencia localizada que les impide ejercer la fuerza necesaria con los brazos o las piernas, o con brazos y piernas al mismo tiempo, puede ser muy útil la colocación de ayudas mecánicas. Por ejemplo, un mando puede alargarse para incrementar su efecto mecánico y reducir el esfuerzo del operador. Puede utilizarse también aire comprimido para reducir la resistencia física en una operación, de forma que el trabajador, en lugar de tener que ejercer una fuerza considerable sobre el control, tan sólo necesite apretar un botón o tirar de un gatillo. Parecidos resultados pueden obtenerse con controles diversos de tipo eléctrico.

A las personas que tienen dificultad para asir con las manos y que han de utilizar una herramienta, lápiz o pluma delgados pueden ser ayudados aumentando el diámetro de los mismos. Esto puede conseguirse enrollando a la herramienta, lápiz o pluma una tira elástica, un pedazo de lámina de esponja plástica o de goma granulada.

Cuando existe debilidad en las piernas y en los pies y ésto impide accionar una máquina controlada normalmente con estos miembros, por lo general resulta relativamente sencillo cambiar los controles de manera que puedan manejarse con las manos. Por ejemplo, el control del motor de una máquina de coser accionada con el pie puede trasladarse al codo izquierdo, dejando la ma-

no derecha libre para guiar la tela.

B.-Desventajas de movimiento y postura.

Principio fundamental: suprimir la necesidad de movimientos que no pueda realizar el trabajador con capacidad disminuida o de posturas que no pueda - mantener:

- a) proporcionándole una ayuda especial;
- b) reorganizando el empleo; o
- c) modificando la disposición de los mandos, el equipo del taller, etc.

La aplicación del principio fundamental en pacientes o inválidos en sillas de ruedas permite que el trabajador pueda tener tanta movilidad como cualquier otra persona del taller, y requerirá probablemente muy poca ayuda en lo que se refiere a la adaptación del empleo. No obstante, en algunos casos quizá sea necesario disminuir la altura de la mesa de trabajo para ponerla a su alcance y quitar obstáculos tales como esjones, bordillos, estantes, etc., que se encuentren debajo de los bancos y mesas, para que pueda entrar la silla de ruedas.

En caso contrario, cuando un inválido no puede permanecer sentado durante períodos prolongados, generalmente por deficiencias en la espalda, deberá examinarse la posibilidad de elevar la superficie de trabajo para permitir que realice las operaciones de pie. Si se le proporciona al mismo tiempo un asiento alto, el trabajador podrá alternar ambas posturas según sea necesario.

La necesidad de agacharse, inclinarse y alcanzar las cosas puede también reducirse o suprimirse completamente por medio de aparatos que permitan al operador realizar su trabajo sin abandonar su habitual posición de pie o sentado. Por ejemplo, unos imanes montados sobre unos mangos extensibles de po-

co peso permitirán extraer de los recipientes donde están almacenadas gran cantidad de piezas metálicas que no pueden alcanzarse fácilmente.

Es indudable que estos principios generales que hemos citado someramente, así como algunas de sus aplicaciones que también hemos visto, representan una guía fundamental para los empleadores y para las mismas personas inválidas, razón por la cual remitimos al lector, interesado en los problemas sociales, concretamente a la invalidez, a consultar y estudiar estas normas o recomendaciones laborales que hace la Organización Internacional del Trabajo, ya que en ellas se encontrarán consejos prácticos para disminuir las desventajas que afectan a millares de personas inválidas, muchas de ellas con problemas de la vista, en los oídos, en las extremidades, en la columna vertebral o en cualquiera otra región de su cuerpo o afectadas, igualmente, en sus facultades mentales.

Por otra parte y a propósito del empleo para los inválidos, el primer párrafo del artículo 123 de la Ley del Seguro Social dice que el pago de la pensión de invalidez se suspenderá durante el tiempo en que el pensionado desempeñe un trabajo comprendido en el régimen del Seguro Social; sin embargo el segundo párrafo del mismo precepto legal ordena que esa suspensión no se llevará a cabo cuando el pensionado por invalidez ocupe, con diverso salario, un puesto distinto a aquél que desempeñaba cuando fue declarado el estado de su invalidez.

Es de suma importancia lo dispuesto en este artículo de la citada ley, ya que existe la creencia errónea, entre muchos pensionados por invalidez (que aún pueden desempeñar alguna actividad remunerativa dentro del régimen del Seguro Social), de que al incorporarse a la vida económicamente productiva, en alguna empresa pública o privada, perderán su derecho a recibir men-

sualmente su pensión. Esta falsa apreciación es producto, desde luego, de la deficiente o nula información que al respecto reciben los pensionados, por parte del Instituto.

Los beneficios de ese artículo se extienden a los pensionados por vejez y cesantía en edad avanzada, aunque bajo otras circunstancias. A este respecto el tercer párrafo del mismo artículo (23) que venimos citando, dice: "De igual forma no se suspenderá la pensión por vejez o cesantía en edad avanzada, cuando el pensionado reintrese a un trabajo sujeto al régimen obligatorio del seguro social con patrón distinto al que tenía al pensionarse y siempre y cuando hubiesen transcurrido seis meses de la fecha en que se halla otorgado la pensión".

7.- LA INVALIDEZ Y LA JUBILACION SON DE DIFERENTE NATURALEZA JURIDICA.

En este punto es conveniente aclarar, para evitar confusiones de parte de los trabajadores, que la invalidez y la jubilación pertenezcan a un origen jurídico distinto, mientras que la pensión por invalidez se otorga al asegurado que haya cubierto con los requisitos que exige la Ley del Seguro Social la jubilación es el producto de un convenio laboral que el empleado realiza con la empresa, de tal suerte que al cumplirse el tiempo de trabajo pactado con el patrón, éste tiene la obligación de proporcionar al trabajador una pensión, generalmente vitalicia, por concepto de jubilación.

"La jubilación y la pensión por invalidez no son equiparables, por no existir identidad en su naturaleza jurídica. En efecto, en tanto que la jubilación es una prestación derivada de la negociación colectiva y plasmada en los contratos colectivos de trabajo, la pensión por invalidez es una prestación que se otorga por mandato del artículo 128 de la Ley del Seguro Social; mientras que la primera encuentra justificación en el tiempo acumulado que -

el trabajador haya laborado para la empresa demandada, y viene a ser un reconocimiento a los servicios prestados durante un mínimo de años convenido en el pacto colectivo, la segunda es producto de la protección y seguridad social que la fracción XXIX del apartado "A" del artículo 123 Constitucional y la Ley que la reglamenta, establecen para prevenir y en su caso asegurar, entre otros, los estados de invalidez derivados de una enfermedad o accidentes no profesionales, o por defectos o agotamiento físico o mental que impidan el desempeño del trabajo, según lo previene la fracción segunda del numeral invocado. Así las cosas, toda vez que la jubilación es una prestación -- que no está incluida entre las que contempla la Ley del Seguro Social, sino que se trata de una prestación meramente contractual que no está regida por el artículo 123 Constitucional, es inconcuso que su otorgamiento y pago constituyen una obligación a cargo de la empresa demandada, por derivarse del -- contrato colectivo que regula las relaciones de trabajo con el sindicato de sus trabajadores; de donde se sigue que al ser distinto su origen, el laudo que establece la correspondencia entre jubilación y pensión por invalidez de viene inconstitucional."(40)

7.1 - Otorgamiento de Servicios Médicos a personas no derechohabientes.

Con base en el artículo octavo de la Ley del Seguro Social y conforme a lo dispuesto en el Título Cuarto de la misma, el cual comprende los servicios sociales, que a su vez se dividen en: prestaciones sociales y servicios de solidaridad social, el H. Consejo Técnico del Seguro Social, por Acuerdo número 38 540,8/Diciembre de 1976, ha facultado al C. Secretario General del

(40) Jurisprudencia de la H.S.C.J. Amparo Directo 731/86. Tribunal Colegiado del XVI Circuito. Citado por Javier Moreno Padilla, Ob. cit., p. 708.

Instituto Mexicano del Seguro Social para que autorice, en casos excepcionales y debidamente fundados, las solicitudes de atención médica que formulen personas no derechohabientes, así como aquellas que presente el propio Consejo Técnico o la H. Comisión de Vigilancia.

De manera que con esta disposición se abre otra posibilidad para que aquellos individuos que por diversas circunstancias no tengan acceso a los servicios médicos del Seguro Social, se dirijan al Secretario General del Instituto, solicitándole les sean proporcionados dichos servicios.

8.- FINALIDAD DEL SEGURO DE INVALIDEZ.

Para concluir el presente capítulo citaremos el Amparo Directo número — 1303/61 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se establece la finalidad del seguro de invalidez: "Art. 128. El seguro de invalidez — tiene como finalidad 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, según una escala establecida, sino que se aprecia — también en relación con las repercusiones económicas o profesionales que pueden acarrear las lesiones o enfermedades, habida consideración de las posibilidades o expectativas de ocupación del inválido en el medio general del trabajo".(41)

(41) Seminario Judicial de la Federación. Volumen LVIII. 26 de abril de 1962 pág. 91. Javier Moreno Padilla. Ob. cit., p. 608.

CAPITULO IV

LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA INVALIDEZ.

1.- LA ASISTENCIA SOCIAL COMO DERECHO CONSTITUCIONAL.

El Derecho a la Seguridad Social está comprendido dentro del ámbito de -- clasificación de lo que creemos es el Derecho Social, dentro del cual también están incluidas algunas otras ramas del derecho, como son: el Derecho del Trabajo, el Derecho Agrario, el Derecho Familiar y, entre ellas podemos contar -- el Derecho a la Asistencia Social o Derecho Asistencial.

Esta última rama del Derecho Social la entendemos nosotros, basados en el concepto de Asistencia Social que nos proporciona la Ley General de Salud, como: "El conjunto de normas jurídicas, emanadas de la garantía constitucional del derecho a la protección a la salud, tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impiden al individuo su desarrollo integral, protegiendo física, mental y socialmente a las personas en estado de necesidad, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva".

Otra definición del Derecho Asistencial nos la proporciona el Maestro González Díaz Lombardo (42): "El Derecho Asistencial es la rama del Derecho Social cuyas normas integran la actividad del Estado y los particulares, destinada a proporcionar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas y aun sociedades y Estados, que sin posibilidad de satisfacer por sí -- mismos sus más urgentes necesidades y de procurarse su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, jurídica y políticamente, en función de un deber de justicia, o en todo caso, de un altruista deber de caridad".

El objeto de la asistencia social es socorrer, asistir a las personas de

(42) González Díaz Lombardo, Francisco. "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral", México, Imprenta Universitaria, 1973, p. 396.

estratos sociales cuya condición económica o situación de urgencia, o ambas, necesitan para satisfacer sus más apremiantes necesidades de salud, obteniendo servicios médicos, hospitalarios o quirúrgicos que no representen para dichas personas una erogación económica onerosa, por carecer de los recursos materiales necesarios para hacer frente a esas situaciones.

"Así, por ejemplo, la tarea social de socorro o ayuda a los necesitados - ha sido muchas veces confiada a la libre iniciativa de la generosidad individual; otras veces, a puras organizaciones sociales (no oficiales) de asistencia, pero cuando la colectividad (representada en su supremo órgano, en el Estado) ha considerado como de todo punto necesario el asegurar la plenaria realización de este fin, entonces ha convertido la asistencia social en una institución jurídica, la ha sujetado a normas de imposición inexorable (para los funcionarios que se encargan de ella, y para quienes deben forzosamente aportar una contribución)". (43)

La institución jurídica de que nos habla Recasén Siches, tiene hoy una sólida base en el artículo cuarto constitucional el cual se refiere al derecho a la protección a la salud, derecho que se concretiza en el artículo 24 de la Ley General de Salud, al considerar a la asistencia social como un servicio de salud; por lo cual el Derecho a la Asistencia Social se convierte en un derecho constitucional.

(43) Recasén Siches, Luis. "Tratado General de Filosofía del Derecho", 7a., ed., México, Porrúa, 1981, p. 223

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

2.- LOS SERVICIOS DE SALUD.

En México los servicios de salud se han caracterizado por ser de muy diversa índole, partiendo de los más remotos y tradicionales como son: los curanderos, los brujos, los hueseros, los yerberos, etc., personas a las que -- acuden generalmente las clases populares o las económicamente débiles que, -- por diversas circunstancias, no tienen acceso a los servicios de seguridad social y mucho menos a los cada vez más inalcanzables servicios de la medicina particular.

Pero al margen de esos servicios pseudomédicos populares, en nuestro país existen, hablando en términos reales, tres grandes grupos de atención profesional a la salud:

En primer lugar el que se ajusta a lo postulado en el párrafo tercero del artículo cuarto constitucional, es decir, el derecho a la protección a la salud que tenemos todos los mexicanos, o mejor dicho, toda persona en México; y esta garantía está reglamentada por la Ley General de Salud, siendo la Secretaría de Salud, principalmente, quien se encarga de hacer efectivo ese principio constitucional. Le sigue en orden de importancia el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF); los Servicios Médicos del Departamento del Distrito Federal (SMDDF); el Instituto Nacional Indigenista (INI); los hospitales e institutos descentralizados que funcionan bajo los auspicios de un patronato mixto, público y privado, teniendo amplia intervención en ellos la Secretaría de Salud, éstos son: el Instituto Nacional de Cardiología, el Instituto Nacional de Enfermedades de la Nutrición, el Hospital Infantil, el Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía, el Instituto Nacional de Medicina de Rehabilitación, etcétera.

En segundo lugar se encuentran las Instituciones de Seguridad Social y --

los Servicios Médicos de algunas dependencias estatales o paraestatales, como son: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM); los servicios médicos de Petróleos Mexicanos (PEMEX); los de la Comisión Federal de Electricidad (CFE); los de Ferrocarriles Nacionales de México (FNM); los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), etcétera.

En tercer término podemos contar a los servicios de salud privados, los cuales están constituidos por profesionales de la medicina que trabajan en forma individual o colectiva, grupos reunidos en unidades de atención externa y hospitalaria que prestan sus servicios como negocio, sujetos a la ley de la oferta y la demanda, entre ellos se encuentran los consultorios médicos particulares, los sanatorios, las clínicas médicas, las unidades hospitalarias y de diagnóstico clínico, etc., todas ellas pertenecientes a la iniciativa privada.

En consecuencia el acceso a los servicios de salud y el tipo de atención y de servicio que en ellos se recibe están distribuidos desigualmente: las altas clases sociales y económicas que tienen el suficiente poder de compra acceden, por lo general, a los servicios médicos privados que, obviamente resultan muy costosos; los trabajadores y sus familiares con derecho a prestaciones están afiliados a algún régimen de seguridad social como derechohabientes o como pensionados; los jornaleros, los peones, los campesinos pobres, los trabajadores eventuales, los subempleados, los desempleados, los no asalariados de escasos recursos económicos, las grandes masas marginadas de nuestra sociedad, en la ciudad y en el campo, los numerosos grupos indígenas de nuestra Patria y en general toda la población que no cuenta, por circunstancias -

diversas, al derecho de la seguridad social, ni poseen los recursos monetarios suficientes para pagar los servicios médicos privados, quedan relegados a la gratuidad o semi-gratuidad que les proporciona alguna institución de asistencia pública, que dicho sea de paso y que en alguna forma todos hemos comprobado en la realidad de la vida diaria, sobre todo en el medio rural, se carece generalmente de los medicamentos, materiales de curación, equipos médicos y quirúrgicos, equipo ambulatorio o insumos necesarios para una eficaz atención médica y sobre todo quirúrgica, que sólo se encuentra en los grandes hospitales generales de Zona, del Sector Salud.

2.1- Su concepto y clasificación.

La Ley General de Salud en su artículo veintitrés nos dice que los servicios de salud son: "todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad".

La clasificación de estos servicios, según el propio precepto legal, se dividen en tres tipos: (art. 24 L.G.S.)

- I.- De atención médica,
- II.- De salud pública, y
- III.- De asistencia social.

Atendiendo a los prestadores de los servicios de salud, éstos se clasifican en (art. 34 L.G.S.):

- I.- Servicios públicos a la población en general;
- II.- Servicio a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios;

III.- Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y

IV.- Otros que se presenten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria.

Para efectos de nuestra investigación nos referiremos en este capítulo a los servicios de Asistencia Social, clasificados en la fracción tercera del artículo 24 de la Ley y a los que están comprendidos en la primera fracción del artículo 34, es decir, a los servicios públicos a la población en general.

3.- LA LEY GENERAL DE SALUD Y LA ASISTENCIA SOCIAL.

Como lo hemos mencionado en apartados anteriores, la Ley General de Salud reglamenta el derecho a la protección a la salud que tiene toda persona, en los términos del artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (44); esta ley es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social, según lo dispone el artículo primero del propio ordenamiento.

Sigue diciendo la Ley -en su artículo segundo-, que el derecho a la protección de la salud tiene como finalidad, entre otras: el bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades y el disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

La Asistencia Social es clasificada, como ya se ha visto, por la misma Ley como una especie de los Servicios de Salud. Las otras especies son: la atención médica y la salud pública. Los artículos tercero de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y 167 de la Ley General de Salud definen a la asistencia social como "el conjunto de acciones tendientes a modificar y mejorar las circunstancias de carácter social que impidan al individuo su desarrollo integral, así como la protección física, mental y social de personas en estado de necesidad, desprotección o desventaja física y mental, hasta lograr su incorporación a una vida plena y productiva."

(44) "El número de habitantes sin acceso permanente a los servicios de salud se redujo de 14 millones en 1983 a 9 millones 300 mil en 1987, no obstante el crecimiento de la población..." V Informe de Gobierno, México, El Heraldo de México, Suplemento Especial, 2 de septiembre de 1987, p. 6.

4.- LA ASISTENCIA SOCIAL Y LA INVALIDEZ.

El Título Noveno de la Ley General de Salud, denominado "Asistencia Social, Prevención de Invalidez y Rehabilitación de Inválidos", refiere cuales son las actividades básicas de la asistencia social a ese respecto, entre otras: la atención a personas que por problemas de invalidez se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo; la atención a menores y ancianos que se encuentren en establecimientos especializados en condiciones de abandono o inválidos sin recursos; la prestación de servicios de asistencia jurídica, en especial a los menores, ancianos e inválidos (art. 168).

En su artículo 174 la referida ley enumera las medidas que se tomarán en materia de prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos. Algunas de ellas son: investigación de las causas de invalidez; la identificación temprana y la atención oportuna de procesos físicos, mentales o sociales que puedan causar invalidez; a las familias que cuenten entre sus miembros con algún inválido se les proporciona orientación educativa en cuanto a la rehabilitación del enfermo; la atención integral de los inválidos, incluyendo la adaptación de prótesis u órtesis (+) que sean necesarias para el buen funcionamiento que requieran; la promoción de educación y capacitación para el trabajo, así como la promoción del empleo de las personas en proceso de rehabilitación. Para los efectos anteriores, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, coordinadamente, promoverán el establecimiento de centros y

(+) Prótesis: todo aparato que sustituye a un órgano y ayuda a realizar su función. Ortesis: aparato de aplicación externa que ayuda exclusivamente a la función de alguna parte del cuerpo en que haya limitación funcional.

servicios de rehabilitación somática, psicológica, social y ocupacional para las personas que sufran cualquier tipo de invalidez (Art. 177)

Existe una interesante disposición normativa en la Ley General de Salud, específicamente en su artículo 180, referente a las facilidades que deben otorgarse a las personas inválidas en los lugares públicos. Este precepto dice así: "La Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en coordinación con otras instituciones públicas promoverán que en los lugares - en que se presten servicios públicos se dispongan facilidades para las personas inválidas".

Estas facilidades a que se refiere el artículo anterior pueden entenderse como las disposiciones necesarias para hacer algo sin trabajo o con el mínimo de esfuerzo para hacerlo; las condiciones que se le deben ofrecer a un inválido para hacer menos difícil y más cómoda la realización de sus propósitos. Y esas mismas facilidades deben hacerse extensivas también a los sitios o lugares en que se presten servicios públicos de carácter privado, tales como eventos deportivos y espectáculos culturales, así como servicios de carácter social, medios de transporte, lugares de recreo y esparcimiento, salas cinematográficas y teatrales, etc., otorgándoseles, donde se requiera hacerlo, un descuento económico considerable y hasta un servicio gratuito, según las posibilidades monetarias del enfermo.

Creemos oportuno mencionar que, inexplicablemente, quedó abrogado con fecha 29 de abril de 1986 el Reglamento de Prevención de Invalidez y Rehabilitación de Inválidos que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación - el día 6 de febrero de 1976 y el cual estuvo vigente hasta la mencionada fecha de abrogación. Dicho ordenamiento jurídico mencionaba en el considerando, que es de interés público promover la investigación de los grupos marginados

al desarrollo económico, político, social y cultural del país, mediante la -- reincorporación de la población impedida (inválida), fomentando su capacidad para el trabajo como medio de integración personal y social.

Se hacía referencia, igualmente, a la trascendencia negativa que una persona inválida ejerce en el progreso del país y en el bienestar de sus habitantes si no se le proporciona a aquella una atención adecuada de rehabilitación (+). Se hacía resaltar la importancia que el problema de la invalidez representa en el campo de la salud pública, toda vez que la población mexicana, en un alto índice, padece algún tipo de invalidez.

Los servicios y prestaciones que consignaba este Reglamento los podía obtener todo inválido en cualquier lugar del territorio nacional, según su artículo tercero, y era el Consejo Nacional de Rehabilitación (el cual estaba integrado por el Secretario de Salud, quien fungía como Presidente, por el Director General de Rehabilitación de la propia Secretaría y por representantes de las Secretarías de Gobernación, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de la Presidencia, además de representantes de Instituciones de Seguridad Social) el responsable de expedir normas de organización y funcionamiento al respecto, así como de planear, elaborar, promover y ejecutar todas las funciones que sean necesarias -- para el eficaz cumplimiento de su objeto; así lo refería su artículo 74.

Y decíamos en párrafos anteriores que era inexplicable la abrogación de --

(+) "Es el conjunto de medidas médicas, sociales, educativas y ocupacionales que tienen por objeto que los inválidos puedan realizar actividades que les permitan ser útiles a ellos mismos, a su familia y a la sociedad". (Artículo segundo del propio reglamento).

ese ordenamiento jurídico, toda vez que no se ha sustituido por otro nuevo -- que lo reemplace.

Estamos convencidos de la necesidad de que el Poder Ejecutivo en uso de -- las facultades que le concede la fracción primera del artículo 89 constitucio -- nal y los artículos relativos de la Ley General de Salud, reglamento sobre ma -- teria de invalidez, pues consideramos que la mayor parte de la población invá -- lida en el país no goza de los beneficios que otorga la seguridad social a -- ese respecto. De manera que los inválidos queden protegidos, cuando menos, -- por normas eficaces de asistencia social.

5.- SERVICIOS MEDICOS GRATUITOS.

Para beneficio de las personas de escasos recursos, entendiéndose a éstas como "las que tengan ingresos equivalentes al salario mínimo vigente en la so -- na económica correspondiente, así como a sus dependientes económicos" --según la fracción VII, art., 7o., Capítulo I del Reglamento de la Ley General de Sa -- lud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica- (45), la Ley Ge -- neral de Salud en su artículo 44 obliga a los establecimientos particulares -- para el internamiento de enfermos a prestar servicios gratuitos a personas de escasos recursos, en la proporción y términos que señalen los reglamentos.

(45) El recientemente abrogado (14 de mayo de 1986) Reglamento de la Presta -- ción de los Servicios para la Salud en Materia de Atención Médica, considera -- ba, según su artículo 52, como personas de escasos recursos: las que determi -- ne la autoridad sanitaria basada en los estudios técnicos de sus condiciones -- socio-económicas, que demuestren que no cuentan con los medios económicos pa -- ra cubrir los costos de su atención médica y que no sean asegurados o dere -- chohabientes de instituciones de seguridad social.

Complementa esta disposición legal de gratuidad, el artículo 17 del Reglamento citado en el párrafo anterior, el cual especifica los servicios que --- prestarán los establecimientos de carácter privado, los cuales colaborarán en la prestación de servicios básicos para la salud, proporcionando, además, servicios de urgencia y atención médica a la población en caso de desastre.

"La proporción y términos para la prestación de estos servicios podrán fijarse en los instrumentos de concertación que al efecto suscriban la Secretaría y los establecimientos, tomando en cuenta el grado de complejidad y capacidad de resolución de cada uno de ellos. En todo caso la participación de --- los establecimientos privados, en los términos de este artículo, se basará en las disposiciones técnicas que al efecto emita la Secretaría". (último párrafo del referido artículo 17).

Según la interpretación general de esta disposición reglamentaria que hemos citado, la Secretaría de Salud y los establecimientos médicos de carácter privado pueden celebrar convenios ("instrumentos de concertación") en los cuales se fijan la proporción y los términos bajo los cuales se otorguen los servicios médicos gratuitos a la población. Sin embargo ésta es independiente de cualquier concertación y conserva sus derechos a los servicios médicos gratuitos en los términos del artículo 44 de la Ley General de Salud.

5.1 Recurso de Inconformidad.

El capítulo IV, del título décimo octavo de la Ley General de Salud establece el recurso de inconformidad contra actos y resoluciones de las autoridades sanitarias que con motivo de la aplicación de la misma Ley den fin a una instancia o resuelva un expediente, en perjuicio de los interesados, con las bases y en los términos que la propia Ley señala.

Por último y en caso de una violación a alguno de los ordenamientos jurí-

dicos de la Ley General de Salud o de alguno de sus Reglamentos se debe recurrir al Juicio de Amparo en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales; 103 y 107 de la misma Carta Magna y los demás relativos de la propia Ley de Amparo, toda vez que con ese acto se violaría la garantía individual de protección a la salud, consagrada en el ya mencionado artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6.- LA LEY SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL Y LA INVALIDEZ.

A partir del mes de enero de 1986 el H. Congreso de la Unión ha decretado una nueva ley, la cual entró en vigor el día 10 de enero del año mencionado y la que se denomina "Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social".

De la misma hemos extraído conceptos y principios relativos a la invalidez, tema central del presente trabajo de investigación.

Esta ley es de carácter federal y, como dice su artículo primero: "tiene por objeto establecer las bases y procedimientos de un sistema nacional de asistencia social... garantizando la concurrencia y colaboración de la Federación, las entidades federativas y los sectores social y privado".

La prioridad en la aplicación de los servicios asistenciales serán proporcionados al desarrollo integral de la familia y a apoyar, en su formación y subsistencia, a individuos con carencias familiares esenciales que ellos mismos no puedan superar.

En orden de preferencia, los sujetos receptores de los servicios de asistencia social son: (Art. 4o.)

I. Menores en estado de abandono, desamparo, desnutrición o sujetos a maltrato;

II. Menores infractores;

III. Alcohólicos, farmacodependientes o individuos en condiciones de vagan-

cia;

- IV. Mujeres en período de gestación o lactancia;
- V. Ancianos en desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato;
- VI. Inválidos por causa de ceguera, debilidad visual, sordera, mudéz, alteraciones del sistema neuro-musculoesquelético, deficiencias mentales, problemas de lenguaje u otras deficiencias;
- VII. Indigentes;
- VIII. Personas que por su extrema ignorancia requieran de servicios asistenciales;
- IX. Víctimas de la comisión de delitos en estado de abandono;
- X. Familiares que dependen económicamente de quienes se encuentren detenidos por causas penales y que queden en estado de abandono;
- XI. Habitantes del medio rural o del urbano marginado que carezca de lo indispensable para su subsistencia, y
- XII. Personas afectadas por desastres.

Se puede observar, en la fracción VI, que también a los inválidos los considera la aludida legislación como sujetos de recepción de los servicios de asistencia social, aclarando, en su artículo octavo, que cuando dichos servicios sean prestados por instituciones de seguridad social o por las de carácter social y privado, éstas se seguirán rigiendo por sus propias normas y se aplicará la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social solamente en forma supletoria.

La prevención de invalides y la rehabilitación de inválidos están comprendidas en la presente ley, como un servicio básico de salud, en materia de asistencia social, según su artículo 12.

Para promover la asistencia social, la Ley General de Salud ha creado un

organismo denominado Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SIF), quien es el encargado, según la fracción VIII del artículo 15 de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, de llevar a cabo acciones en materia de prevención de invalidez y rehabilitación de inválidos en centros no hospitalarios, con sujeción a la Ley General de Salud; a realizar estudios e investigaciones en materia de invalidez (fracción XV) y a participar en programas de rehabilitación y educación especial (fracción XVI).

Para efecto de llevar a cabo todas las acciones sobre invalidez y rehabilitación, el DIF, a través de la Dirección de Rehabilitación y Asistencia Social, dependiente del propio Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ha establecido, entre otros, los siguientes asuntos:

1. Prestar servicios de prevención de invalidez, de rehabilitación y asistencia social a desamparados, conforme a las normas de la Secretaría de Salud, aplicándolas a nivel nacional;

2. Sugerir a la Secretaría de Salud normas en materia de prevención de invalidez, rehabilitación a minusválidos y asistencia social a desamparados, así como vigilar su cumplimiento;

3. Promover y proporcionar los servicios de rehabilitación integral en el área metropolitana, y en las entidades federativas coordinando sus actividades con la Dirección de Apoyo a Programas Estatales, Etc.

Son éstas algunas de las actividades realizadas por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en aplicación de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, encaminadas a proporcionar ayuda, orientación, servicio y rehabilitación a la población inválida del país, separada por la seguridad social.

CONCLUSIONES
SOBRE LA INSUFICIENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO
ANTE EL GRAVE PROBLEMA DE LA INVALIDEZ.

En la presente obra se ha planteado la hipótesis sobre la insuficiencia que la Seguridad Social tiene ante el grave problema de la invalidez en México. Frente a esta suposición se han analizado y estudiado a lo largo del desarrollo del propio trabajo, diversas obras doctrinales y, sobre todo, varias disposiciones legales, tanto de carácter jurídico-social como constitucionales. Consideramos que en base a los argumentos manejados en el contenido substancial de esta Tesis, hemos logrado probar la hipótesis sustentada al respecto, llegando a las siguientes conclusiones:

I. La implantación del Seguro Social en México es el resultado de la inquietud político-social postrevolucionaria que prevaleció entre los Constituyentes de Querétaro en 1916 y 1917 y de las contribuciones de normas laborales y sociales que Instituciones Internacionales de Seguridad Social aportaron a nuestra Patria.

II. La creación de las fracciones XXIX del apartado A y XI del apartado B del artículo 123 Constitucional y sus subsecuentes reformas, han establecido las bases de la Seguridad Social tanto para los trabajadores en general como para los que prestan sus servicios al Estado Mexicano. Ambas disposiciones constitucionales omiten en su contenido aspectos fundamentales de Seguridad Social como son: seguro de desempleo, distribución gratuita de medios de subsistencia a indigentes y seguro de vivienda digna para todos los mexicanos.

III. El concepto de Seguridad Social que contiene la Ley del Seguro Social es incompleto porque la Seguridad Social debe proteger, incondicionalmente, a todo ser humano y la citada ley sólo protege a los afiliados al Seguro Social y bajo ciertos requisitos.

IV. La Seguridad Social es insuficiente para proteger a la población in--

válida del país, porque:

A) La pensión de que gozan los inválidos protegidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social está muy por debajo de un salario mínimo general, - por lo cual las prestaciones en dinero que recibe un pensionado son insuficientes para cubrir sus necesidades más elementales;

B) Existen en nuestro país millares de inválidos que no disfrutan de la protección de la Seguridad Social y viven en el desamparo y la marginación, recibiendo sólo los servicios de semi-gratuidad que ofrece la Asistencia Social;

C) Los inválidos son personas en desventaja ocupacional y social en relación a las personas sanas, y como consecuencia son desplazadas por éstas ante las ofertas de empleo, sin que la Seguridad Social les garantice un trabajo remunerado;

D) Como efecto del bajo nivel de sus pensiones y de su desempleo, el ingreso monetario de los inválidos les impide adquirir, en propiedad o en arrendamiento, una vivienda digna.

Por lo tanto, proponemos para los inválidos:

1. Elevar al salario mínimo general las pensiones mínimas que reciben.
2. Proteger su poder de compra.
3. Trato preferencial a las personas inválidas en todas las esferas sociales, tanto públicas como privadas.
4. Crearles ofertas de empleo y adaptación del mismo.
5. Otorgarles facilidades de pago para la adquisición de una vivienda propia.
6. La creación de una Ley Federal de Protección y Rehabilitación de los Inválidos.

V. La Asistencia Social, a través de la Ley General de Salud y de sus reglamentos, es sólo coadyuvante de las Instituciones de Seguridad Social en cuanto a la protección y rehabilitación de los inválidos en lo relativo a los servicios de salud.

Con estas breves consideraciones sobre la invalidez en México, hemos llegado al final de nuestro trabajo. Sabemos que este problema de Seguridad Social que padece nuestra Patria no es de fácil solución; sin embargo esperamos haber asentado algunas bases al respecto, para investigaciones posteriores sobre este tema, que se realicen en la Universidad Nacional Autónoma de México.

BIBLIOGRAFIA

PORTE DOCTRINAL:

- ARCE CANO, Gustavo. "Los Seguros Sociales en México", México, Ed., Botas, -- 1946.
- CARRILLO PRIETO, Ignacio. "Introducción al Derecho Mexicano. Derecho de la - Seguridad Social", México, UNAM, 1981.
- CASTORENA, José de Jesús. "Manual de Derecho Obrero", 6a., ed., México, ---- [5. Ed.], 1984.
- DAVALOS, José. "Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios dentro de los Beneficios Mínimos del Artículo 123", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Núm. 2, México, UNAM, 1986.
- DE PINA, Rafael y DE PINA VERA, Rafael. "Diccionario de Derecho", 8a., ed., México, Ed., Porrúa, 1979.
- GARCIA CRUZ, Miguel. "La Seguridad Social en México", México, B. Costa-Amic Editor, Tomo I, 1906-1958, 1972.
- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. "El Derecho Social y la Seguridad Social Integral", México, UNAM, 1973.
- MORENO PADILLA, Javier. "Ley del Seguro Social", 14a., ed., México, Ed. Trillas, 1987.
- PRECIADO HERNANDEZ, Rafael. "Lecciones de Filosofía del Derecho", México, -- UNAM, 1982.
- RECASENS SICHES, Luis. "Tratado General de Filosofía del Derecho", 7a., ed., México, Ed. Porrúa, 1981.
- SEPULVEDA, César. "Derecho Internacional", 11a., ed., México, Ed. Porrúa, -- 1980.

TREJO, Luis Manuel. "El problema de la vivienda en México", México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

TEJERA URBINA, Alberto. "Nuevo Derecho de la Seguridad Social", México, UNAM 1977.

-----, "La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, México, UNAM, - 1977.

-----, "Nuevo Derecho del Trabajo; Teoría Integral", 5a., ed., México, Ed. Porrúa, 1980.

-----, "Nuevo Derecho Procesal del Trabajo; Teoría Integral", 6a., ed., México, Ed. Porrúa, 1982.

TEJERA URBINA, Alberto y TEJERA BARRERA, Jorge. "Ley Federal del Trabajo de 1970", 46a., ed., México, Ed. Porrúa, 1981.

OBRAS ESPECIALIZADAS EN SEGURIDAD SOCIAL:

Asociación Internacional de la Seguridad Social, "Problemas derivados del bajo nivel de las pensiones de invalides", por K. Palotai, Ginebra, AISS, 1978.

BLANCHARD, Francis. "La Organización Internacional del Trabajo", Ginebra, -- O.I.T., Anuario, 1978.

Instituto Mexicano del Seguro Social. "Prestaciones en dinero establecidas en la Ley del Seguro Social", México, IMSS, Material de consulta para el Seminario, Doctrina y Prácticas de la Seguridad Social, 1982.

LOPEZ ACUÑA, Daniel. "La Salud Desigual en México", 4a., ed., México, Ed. Siglo XXI, 1984.

Oficina Internacional del Trabajo. "Introducción a la Seguridad Social", México, O.I.T., 1982.

Organización Internacional del Trabajo. "Adaptación de Empleos para Inválidos", Ginebra, O.I.T., 1972.

PATÍÑO, José Luis. "Psiquiatría Clínica", México, Ed. Salvat, 1980.

PARTE LEGISLATIVA:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada., México, - UNAM, 1985.

Ley del Seguro Social. 41a., ed., México, Ed. Porrúa, 1987.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al - Servicio del Estado. 41a., ed., México, Ed. Porrúa, 1987.

Ley General de Salud. 2a., ed., México, Ed. Porrúa, 1987.

Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica. México, Ed. Porrúa, 1987.

Reglamento de Prevención de Invalidez y Rehabilitación de Inválidos. México, Ed. Porrúa, 1983. (Abrogado 29-IV-1986).

Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social. México, Ed. Porrúa, 1987

PERIODICOS:

"El Heraldó de México". V Informe de Gobierno. Suplemento Especial. (México, D.F., 2 de septiembre de 1987).

"El Universal Gráfico", (México, D.F., jueves 3 de junio de 1943).