

143
1EJ



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales
A R A G O N**

**" EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.
NATURALEZA JURIDICA "**

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

MARIA DE LA LUZ IRENE GONZALEZ GARCIA

Asesor: LIC. JAVIER CARREON HERNANDEZ

San Juan de Aragón, Edo. de México 1993

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

"EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.
NATURALEZA JURIDICA".

I N D I C E

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. LA SEGURIDAD SOCIAL.	
A. Precisión Terminológica.....	5
B. Concepto.....	9
C. Contenido.....	16
D. Normas Mínimas.....	23
CAPITULO II. LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.	
A. Antecedentes Históricos.....	24
1. La Colonia.....	25
2. México Independiente.....	26
3. La Constitución de 1857.....	27
4. La Revolución Constitucionalista.....	28
B. La Seguridad Social en el Artículo 123 Constitucional.....	30

1. El Debate del Constituyente de 1916-1917.....	30
2. La Declaración de Principios.....	39
3. La Fracción XXIX.....	49

CAPITULO III. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

A. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).....	56
B. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).....	68
C. Instituto para la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM).....	84
D. Riesgos Protegidos.....	90

CAPITULO IV. EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

A. Origen.....	128
B. Antecedentes.....	142
C. Propósitos.....	145
D. Características.....	153
E. Naturaleza Jurídica.....	158

CONCLUSIONES.....	163
-------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	167
-------------------	-----

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

A partir de esta década, en México se comenzó el estudio de las ventajas de implantar en el país planes de pensiones de jubilación que fueren complementarios, o tal vez hasta sustitutivos de las que otorgan las instituciones gubernamentales, ya que se ha visto, por la experiencia vivida, que las pensiones por jubilación o de cualquier otro tipo que en la actualidad se otorgan, son insuficientes para poder sufragar los gastos de cualquier persona, y por lo tanto, para garantizar a cada uno de los últimos años de su vida los pasará con tranquilidad y en forma humanitaria.

Las pensiones otorgadas por el *Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)* o por el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)* son muy bajas, y el origen de esto es que los institutos no tienen capacidad financiera para sufragar gastos tan fuertes, porque su presupuesto es muy reducido debido a que el gobierno ha disminuido considerablemente su contribución a dichas instituciones por el déficit presupuestal por el que atravieza, otras de las razones es por el deterioro en los salarios reales de los trabajadores del país lo cual implica que la cuota a dichas instituciones sean inferiores en términos reales.

Hoy ante la imposibilidad de mejorar los servicios de salud, las prestaciones sociales y los seguros de incapacidad por enfermedad o accidentes de trabajo, debido a que dichas instituciones carecen de presupuesto para aumentarlos, se hace necesario recabar fondos por otros medios, pero teniendo siempre como meta u objetivo el mejoramiento de las instituciones para así poder alcanzar una seguridad social integral.

En el mes de febrero de 1992, el Ejecutivo Federal, propuso al Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley para modificar la Ley del Seguro Social, la del Impuesto sobre la Renta y la del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a fin de crear el Sistema de Ahorro para el Retiro, y expide en marzo del mismo año el Decreto para establecer este sistema a los trabajadores que se encuentran sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Este sistema fue muy confuso al principio, creando problemas que en cierta manera afectaron a gran parte de la población ya que como se mencionó con anterioridad, se buscaba la sustitución de las jubilaciones y pensiones actuales y por consiguiente el servicio médico a que tienen derecho los trabajadores, creando un clima de incertidumbre, inseguridad y hasta cierto punto alarma general.

Es por ello mi inquietud de llegar a conocer en realidad este nuevo sistema, y con este trabajo he pretendido recabar toda la información posible acerca del *Sistema de Ahorro para el Retiro*.

Considerando que se señaló que el *Sistema de Ahorro para el Retiro* forma parte de la seguridad social en México, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 123 constitucional Apartado A fracción XXIX, es por ello que dicho trabajo fue realizado de la siguiente manera:

El primer capítulo abarca la seguridad social en general, pretendiendo diferenciarla con otros conceptos afines como son: *Previsión Social, Seguro Social y Asistencia Social*, y de esta manera poder precisar el concepto de dicha disciplina. Asimismo se determina su contenido y cuales son en determinado momento sus normas mínimas.

El segundo capítulo se refiere a los antecedentes históricos de la seguridad social en México desde la creación de las cajas de ahorro en la época precortesiana hasta la formulación y aprobación del título VI de la Constitución Mexicana denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social" haciendo énfasis en la fracción XXIX por ser el fundamento constitucional de la seguridad social.

El capítulo tercero hace mención de las instituciones de seguridad social que existen en nuestro país, haciendo un breve resumen de los antecedentes históricos de cada una de ellas hasta el momento en que fueron decretadas como tales. Así mismo se señala su organización, funcionamiento y riesgos que protegen las leyes respectivas.

El capítulo cuarto, habla específicamente del *Sistema de Ahorro para el Retiro*, en el cual podemos conocer el origen y antecedentes de dicho sistema. También se menciona en que consisten los beneficios que otorga tanto al país como a los trabajadores y sus familiares. Se señalan las características, que a nuestro juicio, tiene dicho sistema y por último la diversidad de opiniones que existen acerca de la naturaleza jurídica del mismo.

CAPITULO I

LA SEGURIDAD SOCIAL

A. Precisión Terminológica.

Resulta fundamental para el presente estudio, tratar de precisar los conceptos de seguridad social, previsión social, seguro social y asistencia social, ya que en diversas ocasiones los usamos de manera indistinta, provocando una serie de confusiones; sin embargo son diferentes en esencia y estructura intrínseca, aunque sus objetivos tiendan a proteger al ser humano.

"La Previsión Social contempla en gran forma la protección y defensa del trabajador con la tutela de su persona en el momento en que queden imposibilitados para prestar sus servicios, eliminando sus inseguridades, ya que dichas normas están destinadas a dar cumplimiento a la obligación de la empresa y el derecho del trabajador exclusivamente, por conducto de una institución denominada Seguro Social".¹

¹TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo. MORALES SALDANA. Derecho de la Seguridad Social. México. IMSS. 1955. pág. 13.

La previsión social dirige su acción al individuo, más que a la familia. se preocupa preferentemente en acumular dinero para obtener oportunamente las cantidades necesarias para cubrir los riesgos de las personas afiliadas.

"El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio de carácter nacional, que tiene por objeto garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y de los servicios sociales necesarios para el bienestar individuales y colectivos"²

El seguro social es la principal forma de previsión social, pero ampliando los objetivos de dicha institución se considera como instrumentación básica de la seguridad social. Configura un derecho de protección para ciertos sectores de la comunidad, donde se refleja un interés social y económico frente a aquellas contingencias que pongan en peligro su capacidad económica.

"Por derecho de la Asistencia Social y Bienestar Social, se entiende a la rama del derecho social cuyas normas integran la actividad del Estado y la de los particulares,

² *Idem.* pág. 19.

destinados a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas, sociedades y Estados que, imposibilitados para satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y procurar su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, en función de un deber de justicia, o aún de un altruista deber de caridad".³

Tal es el caso de la ayuda que requieren los menesterosos e indigentes, que desgraciadamente aún existen en nuestro país.

Miguel García Cruz, nos da una idea de la seguridad social, describiéndola como "Un derecho público de observancia obligatoria y de aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que aseguren a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de la miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que todos los países se establezcan, mantengan y acrecienten el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones

³ GÓNZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco Javier. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. México, UNAM, 1973. pág. 10.

venideras y se sostenga a los incapacitados eliminados de la vida productiva".⁴

De lo anterior se desprende lo siguiente:

- En cuanto a la previsión social, es un conjunto de acciones e instituciones; se dirige en primera instancia al trabajador y en forma secundaria a la familia de éste, teniendo como objeto el evitar al trabajador, aquellos riesgos que pongan en peligro su salud y su capacidad de trabajo.

- Por lo que hace al seguro social, es un instrumento jurídico de interés público; procura prestar servicios previamente determinados; se fija el pago de una cuota o prima, la cual será cubierta por el patrón, el trabajador y el Estado, o en su caso, por uno solo de ellos; el objeto será garantizar el derecho humano a la salud y procurar el bienestar individual y colectivo.

- Por lo que hace a la asistencia social y bienestar social obedece a principios de caridad y altruismo, sin ser jurídicamente exigibles los beneficios.

- Los elementos de la seguridad social son: que es un conjunto de acciones e instituciones; los sujetos de la misma son todos los integrantes de la comunidad; su objeto será

⁴ La Seguridad Social. México. Ed. Costa-Amic. 1972. pág. 30 y 33.

proteger a los individuos contra cualquier tipo de contingencia que pudiera sufrir (pérdida de salud, pérdida de capacidad para el trabajo, el desempleo, etc.), además de buscar su desarrollo en los aspectos físico, psicológico, moral, económico, social y cultural.

Ahora bien, después de haber establecido la diferencia de los conceptos anteriores, podemos decir, que la seguridad social es diferente y que no debe confundirse con aquellos, ya que está vinculada con la satisfacción de necesidades permanentes, refiriéndose a todos los seres humanos, en beneficio de toda la humanidad. Se distingue de los demás conceptos por su forma de operar y por el ámbito de protección y de amparo de los sujetos que son el objeto mismo de su existencia, así como de la estructura financiera y económica del sistema en particular.

B. Concepto.

Al tratar de analizar el concepto integral de cualquier ciencia o rama del derecho, nos encontramos con el problema de que existen diversas opiniones acerca del concepto de la misma, sin que contengan todos los elementos indispensables de conformación. La seguridad social no es la excepción, ya que

existen algunas que atienden fundamentalmente al objeto o a los sujetos que compone la relación base del estudio de esta materia; sin embargo, intentaré presentar algunas de ellas, en afán primordial de dar a conocer una autorizada idea de la seguridad social.

Etimológicamente, la palabra de seguridad social, deriva de "los vocablos latinos SE (contradicción de SINE) y de CURA, es decir, de SIN y de CUIDADO, que puede interpretarse como SIN CUIDADO,- que unido al término social, nos daría: la vida en sociedad sin cuidado lo que de alguna manera representa el fin de los sistemas de seguridad social".⁵

El artículo 2o. de la Ley del Seguro Social, se refiere a la seguridad social en atención a su fin: "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".

Alberto Briceño Ruíz, dice que: "La seguridad social es el conjunto de instituciones, principios y normas que protegen

⁵ RUIZ MASSIEU, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano. México. UNAM. 1981. pág. 126

a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económica y cultural",⁶ se da una integración entre las necesidades de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad y la creación de los satisfactores que deberán cubrirlos.

Noemí Cohen y Sara Gutiérrez opinan que: "Se ha concebido a la seguridad social desde una doble perspectiva: por un lado como uno de los principales instrumentos de las políticas de bienestar que desarrollan los Estados modernos, y desde otro ángulo, al ser, un mecanismo de conserva y reproduce la fuerza de trabajo, brinda condiciones laborales y de vida con las que se satisfacen los movimientos sindicales".⁷ Se ubica en dos realidades, abarcando la primera la protección institucional en beneficio de las clases económicamente débiles, y por la otra, promover el equilibrio entre los factores de la producción.

Fernando Augusto García, asegura que: "Es la puesta en práctica de la política estatal en la que todos los hombres

⁶ Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. México. Ed. Harla. 1987. pág. 15.

⁷ Trabajadores y Seguridad Social de América Latina. México. IMSS. 1981. pág. 75.

tienen las mismas posibilidades de alcanzar, mediante el respeto y fomento de los valores, hedónicos, eudomónicos, económicos, del conocimiento científico, morales, jurídicos, estéticos, eróticos, religiosos";⁹ integra en esta manera todos los aspectos importantes que a través del desarrollo del hombre se han considerando necesarios para la realización de la felicidad terrena.

Francisco de Ferrari, define, reproduciendo la Declaración de Filadelfia de 1944, o siguiendo las palabras y los conceptos más amplios y bellos de la precisa Declaración de Santiago de Chile de 1942, podría decirse que la seguridad social: "Debe promover las medidas destinadas a aumentar la posibilidad de empleo o mantenerlo, a incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente y mejorar la salud, alimentación, vestuario, vivienda y educación general y profesional de los trabajadores y de su familia".¹⁰

Francisco Javier González Díaz Lombardo dice que: "Es una disciplina autónoma del derecho social donde se integran los

⁹ Fundamentos Éticos de la Seguridad Social, México. UNAM. 1968. pág. 53.

¹⁰ Los Principios de la Seguridad Social, 20. ed. Buenos Aires. Ed. Palma. 1972. pág. 119

esfuerzos del Estado y de los particulares entre sí, nacional e internacionalmente, a fin de organizar sus actuaciones para el logro del mayor bienestar social integral, en un orden de justicia social y dignidad humana".¹¹ Este autor avanza más allá del ámbito interno de la seguridad social, pues propone su aplicación internacional en base a dos principios primarios: la justicia social y la dignidad humana.

F. Netter enuncia que: "La seguridad social tiene por objeto crear en beneficio de todas las personas y sobre todo de los trabajadores un conjunto de garantías contra ciertas contingencias que pueden reducir o suprimir sus actividades, o bien imponerles gastos suplementarios".¹² En esta definición se patentiza la preocupación del hombre en garantizarse un mínimo de comodidades, en prevención de determinados sucesos considerados como perjudiciales.

Faustino Sánchez Hernández y Lorenzo Sandoval Torales argumentan que: "La seguridad social es el logro del bienestar social, económico, cultural y de salud de la sociedad, a través del conjunto de esfuerzos de diversas instituciones del Estado

¹¹ *Op. Cit.* pág. 14.

¹² La Seguridad Social y sus Principios. Tr. de Julio Arteaga. México. IMSS. 1982. pág. 9.

o de los particulares".¹³ intenta un enfoque tan amplio, que actualmente solo se le ubica como un proyecto a seguir por la mayoría de los países y sistemas.

Abraham Epstein y Arthur J. Altmeyer señalan que la seguridad social es "El deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor, comprendiendo la liberación de la miseria, la conservación de la salud, la educación, las condiciones decorosas de la vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro".¹⁴ Esta definición da una clara idea de lo que es la seguridad social, ya que no existe en el mundo un sólo ser que no aspire a obtener un mejor nivel de vida en todos los aspectos que la componen.

La seguridad social no debe otorgarse sólo a las clases desvalidas, aunque éstas sean las que más la necesitan, sino que debe ser en general para todos los miembros de la sociedad.

El concepto de seguridad social, también se plasma en el ámbito internacional, tal es el caso del contenido del artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que

¹³ Legislación Laboral y Seguridad Social. México. Ed. Trillas. 1981. pág. 20.

¹⁴ La Seguridad Social. Ginebra. OIT. 1958. pág. 36.

a su letra dice: "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 de 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".

Esta declaración se complementa con el artículo 25 que dice: "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 derecho asimismo a los seguros en el caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia, tienen derecho a los cuidados y asistencia especial. Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio tienen derecho a igual protección social".

De todo lo anterior podemos establecer que la seguridad social es:

- a. Un conjunto de acciones e instituciones.
- b. En relación con los sujetos: dirige sus esfuerzos a todos los individuos de la sociedad.

c. En cuanto al objeto: busca la protección de todos los individuos de la colectividad contra cualquier tipo de contingencia que pueda sufrir, además de buscar su desarrollo en los aspectos físico, psicológico, moral, económico, social y cultural.

Todas las definiciones que anteceden nos señalan el objeto y la finalidad de la seguridad social, sin embargo, en la realidad su objeto es tan amplio que no todas las personas económicamente débiles tienen acceso a la seguridad social, pero considerando que es una disciplina relativamente nueva, ésta apenas se encuentra en expansión y en vías de desarrollo para integrar un sistema verdadero de bienestar colectivo.

C. Contenido.

Las medidas que deben tomarse para una seguridad social que conlleve a un bienestar social, serán preponderantes, en donde las funciones del Estado, deberán crear una infraestructura que facilite a los hombres y a sus familias una vida no sólo económicamente decorosa, sino, además, auténticamente humana, apta para llevar a las conciencias la convicción de que la vida social no debe ser el escenario de una lucha por la existencia, sino el medio en que el hombre pueda

desarrollar, con alegría y sin temor al mañana sus potencias materiales y espirituales en beneficio de la humanidad y de la cultura.

Por lo anterior debemos señalar que la seguridad social es un tanto compleja, en donde el Estado debe proporcionar parte de él para que la comunidad pueda sobrevivir a las contingencias a las que esta expuesta.

Podemos resumir, el contenido de la seguridad social, siguiendo al maestro *Díaz Lombardo*, de la siguiente forma:

a. El establecimiento de los seguros sociales para proteger los riesgos profesionales a que se ve expuesta la población trabajadora, esto es, los accidentes, las enfermedades profesionales y la muerte por esta causa; las enfermedades generales y la maternidad, tanto para el trabajador asegurado como para sus beneficiarios; la maternidad, la invalidez, la vejez, la cesantía y la muerte.

b. La asistencia médico quirúrgica farmacéutica y hospitalaria para el asegurado y sus familiares que dependan económicamente de él.

c. La protección a la mujer, asegurada o derechohabiente, durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, así como la asistencia obstétrica, médica y hospitalaria.

d. El descanso indispensable de la mujer para que pueda alimentar a su hijo durante la lactancia.

e. La protección integral al menor, al infante y al bebé.

f. El establecimiento de guarderías infantiles.

g. La protección integral al inválido y al anciano.

h. Las prestaciones sociales.

i. El establecimiento de centros de recuperación y vacacionales.

j. Tiendas populares para el bienestar de los trabajadores.

k. Habitaciones baratas para ser adquiridas por los trabajadores en arrendamiento o en venta, ya en forma individual o colectiva, a través de centros habitacionales.

l. Medidas para elevar el poder adquisitivo y la cuantía de sus percepciones.

m. Medidas para elevar el nivel de vida de los trabajadores y sus derechohabientes.

n. El fomento del deporte en todas sus formas, individual y colectivamente.

ñ. Medidas para mejorar los sistemas educativos.

o. Los medios para garantizar los derechos de los trabajadores.

p. Servicios y gastos de funerales".¹⁵

Como podemos ver en lo que antecede, la seguridad social en México sólo contempla a la clase trabajadora y a la familia de ésta, no abarcando así a la totalidad de la población.

Si bien es cierto que la seguridad social es una disciplina relativamente nueva, también es cierto que no se han tomado en cuenta las finalidades de ella.

Como se ha dicho, la seguridad social debe abarcar a la totalidad de la población, y tratar de evitar que esta no sufra de las contingencias que se le presentan en la vida diaria.

México presentó un proyecto titulado Declaración de Principios de Seguridad Social Americana, la cual fue firmada por todas las delegaciones de la VI Reunión Interamericana de Seguridad Social el 27 de septiembre de 1960, quedando en la historia del derecho social latinoamericano como Declaración de México, que por considerar de trascendental importancia, me permito transcribir el texto íntegro.

¹⁵ *Op. Cit.* pág. 173-174.

" SE DECLARA :

Que en la medida propia de la esfera de acción de los gobiernos, de las facultades que les conceden sus Constituciones Políticas y de la competencia de las instituciones, la seguridad social implica:

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

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

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

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.

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.

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.

7. Dar facilidades para que las grandes mayorías disfruten de una sana alimentación, de una habitación digna, de una indumentaria propia.

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.

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

10. Contribuir para que la distribución del ingreso nacional sea cada vez más equitativa, 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.

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

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.

13. Auspiciar y promover el conocimiento y el goce

de los valores culturales y de una sana recreación.

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

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

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 de enfatizar la acción para transformar la vida del campo, hacer el trabajo del campesino más remunerador; atenderlo de las contingencias de su trabajo, en sus enfermedades y de los riesgos de la desocupación, subocupación, de la vejez y de la muerte.

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 general, 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".¹⁶

¹⁶ GONZALEZ DIAZ, Lombardo Francisco. *Op. Cit.* pág. 171-172.

D. Normas Mínimas.

El "Convenio sobre la Norma Mínima", aprobado en la Reunión de Ginebra de 1952 (ratificado por México en 1961), establece las prestaciones mínimas que debe comprender un régimen de seguridad social:

a. Prestaciones médicas y monetarias en caso de:

- Enfermedad.
- Desempleo.
- Vejez.
- Escolares sin recurso.
- Accidentes de trabajo.
- Enfermedad profesional.

b. Prestaciones familiares.

c. Prestaciones de maternidad.

d. Prestaciones de invalidez.

e. Prestaciones de sobrevivientes.

Vemos la importancia que se le ha otorgado a la seguridad social al señalar las bases mínimas que debe contener dicho régimen, y no dejarlo al arbitrio de las personas, ya que podría darse el caso de que se otorgase menos normas e incluso no señalar norma alguna para dicho régimen.

CAPITULO II.

LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

A. Antecedentes Históricos.

Trataremos de esbozar brevemente la evolución que en nuestro país ha tenido esta área. Empezaremos diciendo que en la época prehispánica, el emperador Moctezuma considero como un deber del Estado, mirar por los ancianos e impedidos, ordenando la construcción en Culucán de un hospital y hospicio donde se les atendiera como a la gente estimada y digna de todo servicio. También se ha constatado que en cada uno de los palacios se mandó a recoger a todos aquellos enfermos e incapaces de servir al Estado para que fueran atendidos por separado, así mismo destaca la acción masiva en favor del "calpulli" o de la incipiente solidaridad surgida por la afinidad en el quehacer de los "pillis" y "macehuales".

En las "cajas de comunidades indígenas" se integraban fondos de ahorro común destinados a los servicios municipales y religiosos de la comunidad, a la enseñanza, atención médica gratuita, protección de ancianos y desvalidos y al fomento agrícola con la concesión de créditos.

1. La Colonia.

En el período colonial, las primeras ordenanzas promulgadas en la metrópoli en favor de los nativos de la Nueva España, fueron las Leyes de Burgos, que contenían prestaciones tales como: "dos períodos de trabajo al año con una duración de cinco meses y entre ambos cuarenta días de licencia al indio para que cuidara sus propios bienes, alimentación proporcional al trabajo realizado, evitar los trabajos pesados a los niños y a las mujeres embarazadas, dignificación del trabajo de los capataces y la designación de visitadores a cerciorarse del cumplimiento de estas leyes".¹⁷

Por Cédula Real del 2 de junio de 1774 se funda el Monte de Piedad en México, similar al que existía en la Villa y Corte de Madrid. En 1776 el régimen de montepío incluye la asistencia social a los trabajadores del virreinato, extendiéndose posteriormente a las viudas y a los huérfanos de los empleados de los Ministros de Justicia y de la Real Hacienda, mediante el reglamento para la organización de oficinas.

¹⁷ TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. México. UNAM. 1977. pág. 217.

En 1779, el Colegio de San Andrés se habilitó como hospital para atender a la población necesitada que fue atacada por una epidemia de viruela.

2. México Independiente.

Durante la época independiente, es en el documento conocido con el nombre de "Sentimientos de la Nación" del General José M. Morelos y Pavón, presentado ante el Congreso de Anáhuac reunido en Chilpancingo en 1813, donde se encuentran plasmadas las bases de un programa de seguridad social, dentro de su párrafo doce, el cual expresa: "Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, de tal suerte que aumente el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, se aleje la ignorancia, la rapa y el hurto", ¹⁰ es decir, se preven una serie de normas que hoy están incluidas en los programas de seguridad social, tales como la lucha contra la esclavitud, la lucha contra las castas privilegiadas y porque se establezcan principios de igualdad en el disfrute de bienes y servicios. No obstante, durante la

¹⁰ CUEVA, Mario de la . El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 12a. ed. México. Porrúa. 1990. pág 38

primera mitad del siglo XIX, en México siguió aplicandose el viejo derecho español, las Leyes de Indias, las Siete Partidas, la Novísima Recopilación y sus normas complementarias.

3. La Constitución de 1857.

La "Declaración de Derechos" del Congreso Constituyente de 1856-1857 tuvo un hondo sentido individualista y liberal, sentando bases importantes para el derecho del Trabajo, sin que esto llevara al reconocimiento y la aceptación de los derechos de los trabajadores. Fue el Archiduque Maximiliano, convencido de que el progreso de las naciones no puede fincarse en la explotación del hombre, quien expidió una legislación social que representa un esfuerzo generoso en defensa de los campesinos y los trabajadores; el 10. de abril de 1865 suscribió el "Estatuto Provisional del Imperio", y en sus artículos 69 y 70, "prohibió los trabajos gratuitos y forzados, previno que nadie podía obligar sus servicios sino temporalmente y ordenó que los padres o tutores debían autorizar los trabajos de los menores". ^{1º} El 10. de noviembre del mismo año expidió la que se ha llamado "Ley del Trabajo del Imperio" con derechos para los campesinos y trabajadores.

^{1º} *Idem.* pág. 41.

4. La Revolución Constitucionalista.

Durante el inicio del presente siglo, numerosos problemas sociales tales como el nacimiento de la nueva industria y el problema político militar de una larga dictadura detuvieron la evolución de la seguridad social en nuestro país, lo que originó movimientos, planes, leyes y diversas campañas que reflejan la necesidad del pueblo por obtener seguridad; esta necesidad desencadenó la lucha revolucionaria de 1910 que terminó al quedar plasmados en la Constitución de 1917 los ideales de seguridad social por lo que luchaba, traducidos a elevar el nivel de vida de la población en general, procurando su seguridad física y económica.

José Vicente Villada, en el Estado de México y Bernardo Reyes en Nuevo León, trataron de iniciar una tímida reforma en beneficio de los trabajadores, procurando evitar mediante una rudimentaria legislación laboral, los problemas de los obreros y sus familias, derivados de los riesgos profesionales. En 1907, Rodolfo Reyes presentó al Ministro de Fomento un proyecto de Ley Minera, considerando como beneficiarios de los seguros de vida de los obreros a las personas que ellos designaran; asimismo contemplaba la Federalización de la legislación del trabajo. En 1913 es presentado por el Estado de Aguascalientes un proyecto para

reglamentar las leyes existentes en forma federal; en el caso de riesgos profesionales consideraba la creación de cajas a cargo de los patrones que contrataran con instituciones de seguros las pólizas que cubrían estos riesgos; se obligaba proporcionar habitaciones adecuadas, así como satisfactores de primera necesidad al precio corriente; tendría derecho a un porcentaje del sueldo en caso de fallecimiento de un familiar cercano.

En 1915 el Estado de Yucatán, promulga su Ley del Trabajo a iniciativa del General Salvador Alvarado, en ella se restringe el trabajo de mujeres y niños; procura destacar al hombre del temor ante la vejez desvalida y funda una sociedad mutualista del Estado que otorgara pensiones en caso de vejez o muerte del asegurado; en cuanto a los riesgos profesionales, propone la creación de una "junta técnica" encargada de estudiar los inventos o mecanismos que eviten los siniestros; se dictan medidas generales para reglamentar la higiene y seguridad en los talleres; se fijan indemnizaciones en caso de riesgo profesional y se autoriza a los patrones a contratar con compañías de seguros para que los sustituyan en sus obligaciones respectivas; es el primero en establecer el Seguro Social obligatorio en México. Ese mismo año la Ley de Accidentes de Trabajo del Estado de Hidalgo reglamenta la actuación de las compañías aseguradoras que cubren el riesgo, sometiéndolas al control del Departamento del Trabajo.

En 1914 en el Estado de Jalisco, Manuel Aguirre Berlanga promulga una Ley de Seguridad Social, la cual comprende en su artículo 17 la obligación de depositarle al empleado por lo menos un 5 % de su salario para crear un servicio de mutualidad la cual se reglamentaría en cada Municipio.

B. La Seguridad Social en el Artículo 123 Constitucional.

1. El Debate del Constituyente en 1916-1917.

La sesión del Congreso Constituyente tuvo lugar en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, y quienes integraron dicho Congreso fueron auténticos representantes de la clase obrera y del campesinado así como revolucionarios, con el fin de estructurar un nuevo derecho del trabajo que beneficiara a los que vivan de su esfuerzo, dejando huella indeleble en la historia constitucional del país por su extraordinaria labor política y creación social.

Sabemos que al triunfo de la revolución constitucionalista, el paso a seguir era la organización del gobierno sobre las bases políticas y sociales establecidas

durante la lucha armada en abierta pugna con la constitución liberal de 1857.

En base a la razón anterior, el ingeniero Félix F. Palavicini, explicó la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, de la siguiente manera:

"Encontramos más práctico, más expédito y más lógico que, hechas las elecciones del Ayuntamiento en la mayoría de los Estados, se proceda a la elección de un Congreso Constituyente en el cual el pueblo de la República, SOBERANAMENTE representado, envía por cada Estado los ciudadanos diputados que conforme a su censo les corresponda. Este Congreso no deberá tener, naturalmente, otra función que la de estudiar las reformas que la revolución haya puesto en vigor y que afecte a la Constitución; mientras tanto, el orden seguirá restableciéndose por completo, las legislaturas de los Estados irán quedando electas y cuando se efectúen las elecciones para Cámaras Federales, éstas vendrán a funcionar dentro de un perfecto orden constitucional, en que todas las reformas habían sido ya aceptadas y la marcha administrativa del país no tendrá trabas curialescas ni obstáculos de mera forma. El Congreso de la Unión vendrá entonces al desempeño normal de sus labores legislativas entre las cuales deberá contarse, como muy importante, la convocatoria para la elección presidencial. La integración de un CONGRESO CONSTITUYENTE, es exclusivamente dedicada a discutir las

reformas constitucionales sin otra atribución política y sin ningún carácter legislativo, aparte de aquel para el cual fue exclusivamente convocado asegurará la fácil aprobación de las reformas, la conciente comprensión de las mismas, así quedarán resueltos todos los problemas actualmente planteados sin que la Nación espere esa larga y trabajosa marcha legislativa que se requeriría, por el procedimiento normal para el análisis aislado de cada una de las reformas, un ir y venir de las Cámaras Federales a las Legislaturas Locales y de éstas, otra vez al Congreso de la Unión. ¡Cuántas innovaciones ha tiempo esperadas serían expeditamente resueltas y cuántas conquistas se realizarían en un coronamiento victorioso! Ahí, el Municipio autónomo quedaría sancionado, la legislación agraria consolidada, la legislación obrera admitida, la organización del ejército resuelta, la vicepresidencia de la República suprimida, y todo esto sin las ficciones de engaños a soberanía con que la extinta convicción se disfrazó, ni los intrincados trámites requeridos en el funcionamiento ordinario del Congreso General. Pensemos en la conveniencia de convocar un Congreso Constituyente". 20

De todo lo anterior se desprende, que era fundamental convocar a una Asamblea Legislativa, para legitimar los

20 TRUEBA URBINA, Alberto. *El Nuevo Derecho del Trabajo*. 5a. ed. México. Porrúa, 1980. pág. 31-32.

principios en los que se basó la Revolución Mexicana, creando de ésta manera lo que conocemos como la Carta Magna en la cual se establecieron los principios sociales conquistados por los campesinos y los obreros en el fragor del movimiento revolucionario. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República acordó dicha idea y convoca al pueblo mexicano a las elecciones para un Congreso Constituyente, el cual debería reunirse en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916.

En la sesión inaugural del Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo Federal, se dirigió a éste de la siguiente manera:

"...con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros en los casos de enfermedad y vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia, y para asegurar y mejorar su situación... Con todas estas reformas, repito, espera fundamentalmente el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderan satisfactoriamente a las necesidades sociales..."²¹

²¹ *Idem. pág. 33.*

En la sesión del 26 de diciembre de 1916 se dio lectura al tercer dictamen referente al proyecto del artículo 5o. de la Constitución, que establecía:

"...limitar a un año el plazo obligatorio del contrato del trabajo, encaminado a proteger a la clase trabajadora contra su propia imprevisión o contra el abuso que en su perjuicio suelen cometer algunas empresas... que la libertad del trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizás degenerada, y vendría a constituir una carga para la sociedad... proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo... creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas...".

22

Los diputados por el Estado de Veracruz, Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victoriano E. Góngora propusieron a su vez la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho a indemnizaciones por accidentes de trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales; así también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por

22 *Idem.* pág. 34.

comités de conciliación y arbitraje. Se adhieren a esta petición, los diputados por el Estado de Yucatán, Enrique Recio y Héctor Victoria. Sin embargo la Comisión argumenta que no desecha dichos puntos, pero no cree que quepan en la sección de las garantías individuales, por lo que dicho estudio es aplazado.

La Comisión de que se habla, fué creada para dictaminar sobre el proyecto del artículo 5o. Constitucional, integrada por los diputados: General Francisco J. Mújica (Edo. de Michoacán), Alberto Román (Edo. de Veracruz), Luis G. Monzón (Edo. de Sonora), Enrique Recio (Edo. de Yucatán) y Enrique Colunga (Edo. de Guanajuato), los cuales presentaron ante la Asamblea Legislativa adiciones al párrafo del artículo 5o., que a la letra dice: "La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque este haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario".

La presentación de este proyecto dió pauta al debate de los diputados, en el cual muchos de ellos estuvieron en contra y otros tantos a favor de dicho dictamen.

Don Fernando Lizardi, levanta la voz en defensa de la tradición constitucional, diciendo:

"...Este último párrafo donde principia diciendo: 'la jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas', le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo... Si se quiere ser más claro, debió haberse expresado en el artículo 4o. o dejarlo como bases generales para que el Congreso de la Unión legisle sobre trabajo; pero no cuando se está diciendo que a nadie se le puede obligar a trabajar contra su voluntad, vamos a referirnos ahora a algo que esta en pugna con la libertad de trabajar. No cabe, pues, esta reglamentación aquí...". ²³

En contra de la teoría política tradicional se encuentra el General Heriberto Jara, que en su trascendental discurso se convierte en precursor de las Constituciones político-sociales al exponer:

"...La jornada máxima de ocho horas no es sencillamente un aditamento para significar que es bueno que solo se trabaje ese número de horas, es para garantizar la libertad de los individuos, es precisamente para garantizar su vida, es para garantizar sus energías, porque hasta ahora los obreros mexicanos no han sido más que carne de explotación. Dejémosle en libertad para que trabaje ampliamente, dejémosle en libertad para que trabaje en forma que lo conciba... Señores, si ustedes han

²³ *Idem.* pág. 39.

presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez cómo sale aquella gleba, macilenta, triste; pálida, débil, agotada por el trabajo, entonces estoy seguro que no habrá ningún voto en contra de la jornada máxima que proponemos... La proposición de que se arranque a los niños y a las mujeres de los talleres, en los trabajos nocturnos, es noble, señores. Tratemos de evitar la explotación de aquellos débiles seres; trataremos de evitar que las mujeres y los niños condenados a un trabajo nocturno no puedan desarrollarse en la vida con las facilidades que tienen los seres que gozan de comodidades; trataremos de arrancar a los niños de los talleres, en los trabajos nocturnos, porque es un trabajo que daña, es un trabajo que mata a aquel ser débil antes de que pueda llegar a la juventud...". 24

Froylán Manjarréz, joven periodista, reclama un título especial en la Constitución dedicada al trabajo:

"...a mi lo que me importa es que se le den garantías suficientes a los trabajadores... introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos a todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta, pero, repito, señores diputados, precisamente porque son muchos

24 *Idem.* pág. 41.

los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo este en el artículo 5o., es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios...".

25

Como podemos ver, el proyecto del artículo 5o. constitucional tuvo en sí un acalorado debate entre los diputados, y ello originó que salieran a relucir beneficios al trabajador que no estaban contemplados ni se iban a contemplar en dicho precepto. Pero la insistencia de los participantes y el no ceder con respecto a sus iniciativas motivó para que se concluyera que el problema del trabajo era en sí complicado, y que al no existir precedentes al respecto, se requería de un título especial en la Constitución para que regulase los asuntos del trabajo.

De esta manera y al cerrarse dicho debate, se originó la formación del proyecto del artículo 123 constitucional en los siguientes términos:

25 *Idem. pág. 51.*

"...Nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones del trabajo; nada se ha resuelto sobre las limitaciones de las ganancias de los capitalistas; nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores, y todo ello y más, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta Honorable Asamblea... que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, cuyo capítulo podría llevar título 'Del Trabajo', o cualquier otro que estime conveniente la Asamblea...". ²⁶

El 23 de enero de 1917 se discute y aprueba por la Asamblea Legislativa de Querétaro, el texto del artículo 123, bajo el rubro DEL TRABAJO Y DE LA PREVISION SOCIAL, originando de esta manera el estado de derecho social con garantías sociales para los trabajadores.

2. La Declaración de Principios.

Como se ha señalado en el apartado anterior, fue tan importante el debate del proyecto del artículo 5o. constitucional, que un grupo de constituyentes se interesaron en

²⁶ *Idem.* pág. 88-89.

realizar la formulación de un estatuto en favor de los trabajadores.

Se crea en el Obispado de la ciudad el "núcleo fundador" integrado por el ingeniero Pastor Rouaix, Lic. José N. Macías, Lic. José Inocente Lugo y el señor Rafael L. de los Ríos.

Al diputado Lic. José N. Macías, se le encomendó la redacción de la exposición de motivos que fundamentaría el proyecto de las bases constitucionales en materia de trabajo.

Después de presentar dicho proyecto a la Comisión integrada por los diputados: Enrique Recio, Alberto Ramos, Enrique Colunga, Francisco J. Mújica y Luis G. Monzón, éstos modificaron dicho proyecto, redactado por el General Francisco J. Mújica, con el fin de proteger toda la actividad laboral, comprendiendo no sólo el trabajo económico, sino el trabajo en general, pero sin modificar las finalidades de la propia legislación del trabajo para la reivindicación de los derechos proletarios.

El dictamen del artículo 123 de la Constitución de 1917, rompió los moldes de las Constituciones Políticas del pasado, creó un estatuto protector de todos los trabajadores y a la vez reivindicador de los derechos del proletariado.

Dicho dictamen fue presentado, discutido y aprobado por la Asamblea Legislativa de Querétaro, en la sesión memorable del 23 de enero de 1917, adicionando a la Constitución el Título Sexto denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social".

Por considerar de gran importancia dicho precepto, paso a transcribir íntegramente el texto original del artículo 123 constitucional.

"Título Sexto.

Del Trabajo y de la Previsión Social

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general a todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años. Queda también prohibido a unos y a otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos

comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima, la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos;

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñaran trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fábril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación de las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo, quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación de las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar, a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones

estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y material de trabajo, así como de organizar de tal manera éste,

compatible con la naturaleza de la negociación bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros:

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas, únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejercieran actos violentos contra las personas y propiedades, o en caso de guerra cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos o servicios que dependan del gobierno. Los obreros de los establecimientos Fábriles Militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o a un sindicato o por haber tomado parte de una huelga lícita, estará obligado a elección del trabajador a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por

salarios o sueldos devengados por el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquier otro en los casos concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador de un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o cualquier otra institución oficial o particular;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser autorizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato;

a. Las que estipulen una jornada inhumana por lo notariamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b. Las que fijen un salario que no sean remunerador,

a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

c. Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d. Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e. Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o en lugares determinados.

f. Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g. Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.

h. Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargo y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de

vida, de cesación involuntaria de 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:

XXX. Asimismo, serán considerados de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, en plazos determinados". ²⁷

Así pues, este artículo debe entenderse como un todo, integrado a través de sus fracciones, las cuales están íntimamente relacionadas y tienen como propósito la dignificación del trabajo y la de los trabajadores, particularmente la fracción XXIX, que pretende asegurar una vida digna para los trabajadores, aún después de que éstos no estén ya aptos o que por diversas circunstancias no se encuentren frente a una relación de trabajo.

3. La Fracción XXIX.

Después de haber señalado en forma sucesiva los hechos que dieron origen al derecho del trabajo, que como

²⁷ *Idem.* pág. 104 al 108.

señalamos en el apartado precedente, su fundamento legal se encuentra en el Título VI denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social", en el artículo 123 Constitucional, considero de suma importancia hablar en forma particular de la fracción XXIX de dicho precepto, ya que esta es la fuente principal de la seguridad social en México, que como vemos quedo consagrada a nivel constitucional a partir de 1917.

Iniciaremos diciendo, que la Constitución Política Mexicana del 5 de febrero de 1917, que actualmente nos rige, establecía en su versión original en el artículo 123, fracción XXIX, un régimen de seguros facultativos, como lo podemos leer a continuación:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

XXIX. Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de 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".

Según este artículo, tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los Estados deberían expedir leyes sobre el trabajo, lo cual hicieron varios de los Estados de la República, pero la mayoría de ellas no fueron realizadas en base a las necesidades sociales de cada región, sino que tomaron el camino más fácil: el de la imitación de las leyes reglamentarias del artículo 123, las cuales estuvieron inspiradas en principios extranjeros, algunas de ellas alejados de la realidad mexicana.

La fracción en mención fue reformada el 31 de agosto de 1929, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre del mismo año, por el Presidente de la República Emilio Portes Gil, en el cual modificó el sistema de seguros facultativos por el de seguros obligatorios para poder establecer estabilidad dentro del sistema, además de la modificación del preámbulo en el cual se federaliza la legislación del trabajo y concretamente en lo que se refiere a la seguridad social, dejando sin efecto las leyes que los Estados habían decretado para regular esta materia. Dicha reforma quedó en los siguientes términos:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes del

trabajo, las cuales regiran entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos".

Como podemos ver, la expedición de la Ley del Seguro Social se consideró de gran importancia para la sociedad, la cual debía contemplar seguros obligatorios, los cuales aminoraban de alguna manera los problemas de los trabajadores.

Por Decreto del 27 de diciembre de 1974 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año, a iniciativa del Presidente Luis Echeverría Alvarez, dicha fracción se reformó en los términos en que actualmente se conoce:

"Artículo 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberán expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regiran:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social

Y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, 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 familias".

De lo anterior, podemos decir, que la seguridad social hasta antes de la reforma que precede, se encontraba dentro del derecho del trabajo, cuya base es el artículo 123 constitucional, pero que con el transcurso del tiempo se ha desligado poco a poco de dicha disciplina, ya que como vemos en la última reforma, la Ley del Seguro Social se sigue considerando de utilidad social, pero dentro de los seguros obligatorios que comprende, éstos no solo van encaminados a los trabajadores sino también a los "no asalariados y otros sectores sociales (sin la especificación clara de éstos, pero que pueden entenderse como a la sociedad en general) y sus familiares".

La seguridad social se está separando de manera definitiva del derecho del trabajo, ya que en la actualidad pretende establecerse "como una rama plenamente autónoma, desde el punto de vista doctrinal, legislativo, jurisdiccional y académico, con principios e instituciones propias y con metas y

objetivos progresistas dentro de la esfera social". ²⁰

De todo lo anterior podemos decir que la fuente principal de la seguridad social es la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, sin embargo, ésta va más allá de un contrato de trabajo, como atinadamente lo señala la fracción vigente, ya que pretende vincular a toda la sociedad en general.

Sin embargo, considero que dicha inclusión esta fuera de margen ya que claramente el artículo 123 se refiere exclusivamente al derecho del trabajo, por lo tanto considero que debería de incluirse un capítulo especial de seguridad social para toda la sociedad, en la que en forma clara y precisa se determine qué deberá abarcar en forma inmediata y cuales son las bases para una proyección futura.

De esta manera estaremos hablando de una seguridad social integral: por un lado abarcando a todos los trabajadores que se rigen por lo establecido en el artículo 123, y por otro lado los no trabajadores y que en conjunto forman la sociedad mexicana.

²⁰ TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo, MORALES SALDANA. Op. Cit. pág. 16.

CAPITULO III.

INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO.

Las instituciones de seguridad social en México surgieron como la cristalización de uno de los grandes anhelos de los constituyentes, ya que en 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Querétaro y se elevó desde ese momento al rango de los derechos constitucionales las normas que regulan el trabajo y el ideal de la seguridad social del artículo 123.

Las instituciones de seguridad social son organismos que forman parte del sistema, encaminados a la protección de la clase trabajadora, de sus familias y de la comunidad misma, contra los riesgos derivados del trabajo y de la existencia en general.

El Estado es el medio idóneo para establecer instituciones de seguridad social en México, ya que las que existen en la actualidad han sido creadas, fortalecidas y formadas bajo su tutela.

Dentro de las principales instituciones de seguridad social que existen en nuestro país se encuentran:

- a. Instituto Mexicano del Seguro Social.
- b. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- c. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

y en este orden me avocaré a analizar cada una de ellas.

A. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

El primer antecedente histórico sobre Seguro Social en México, es el proyecto de Ley que sobre Seguro Social presentó al Congreso Federal, el presidente Alvaro Obregón el 9 de diciembre de 1921. Con este proyecto se pretendía crear un seguro de riesgo contra los accidentes de trabajo, vejez y muerte; los recursos económicos se obtendrían por mediación de un impuesto sobre todos los pagos que se hicieran en el territorio nacional por concepto de trabajo.

En 1925, se elabora un proyecto de la Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, en el que se establecía que los patrones debían garantizar la atención médica y el pago de las indemnizaciones por los accidentes y enfermedades profesionales, calculando los que pudieran acontecer durante el año y depositando en la forma y lugare señalados por

el Poder Ejecutivo Federal, la cantidad fijada por éste. También podrían obtener seguros en empresas particulares, oficiales o constituidas por ellos mismos.

En 1929 se formuló un tercer proyecto que obligaba a los patronos a depositar en una institución bancaria del 2 al 5 % mensual del salario de sus obreros con el fin de formar un capital en beneficio de los mismos.

En el mismo año, el presidente de la República, Emilio Portes Gil, envió al Congreso Federal, la Iniciativa de un Código Federal del Trabajo, que instituyó el seguro voluntario, previniendo que los patronos podrían sustituir las obligaciones referentes a los riesgos de carácter profesional con el seguro hecho a su costa en cabeza del trabajador constituido en alguna de las sociedades debidamente autorizados y que funcionaran conforme a las leyes de la materia.

El 27 de diciembre de 1938, el Gral. Lázaro Cárdenas envió a la Cámara de Diputados un proyecto de Ley, que cubría los riesgos de enfermedades y accidentes, enfermedades y desocupación involuntaria.

Con esta Iniciativa se proponía la creación del Instituto Nacional de Seguros Sociales, en el cual estarían

involucrados los patrones y los obreros; las cuotas para el sostenimiento serían aportadas por los primeros y el Poder Ejecutivo Federal.

En el gobierno del General Manuel Avila Camacho, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, presentó un proyecto de Ley denominado "Proyecto García Tellez", el 10 de marzo de 1942. Este proyecto fue presentado ante el Comité Interamericano de Seguridad Social en el Congreso celebrado en Santiago de Chile, del 10 al 16 de septiembre de 1942, calificandose de completo, extenso y moderado, por los conceptos en que se basó y porque su campo de acción se extendía particularmente a los trabajadores económicamente independientes sin importar la profesión ni el salario.

Este proyecto aprobado por el General Manuel Avila Camacho, y por el Congreso el 31 de diciembre de 1942, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1943.

En la exposición de motivos de esta Ley se señaló:

"...En el desempeño de sus labores, el obrero se halla constantemente amenazado por multitud de riesgos objetivamente creados por el equipo mecánico que maneja o por las condiciones del medio en que actúan; y cuando tales amenazas se

realizan, causando accidentes o enfermedades, acarrear fatalmente la destrucción de la base económica de la familia. Lo mismo ocurre con otros riesgos no considerados como profesionales, tales como las enfermedades generales, la invalidez, la vejez o la muerte prematura, que si bien a todo ser humano amenazan, es entre los trabajadores donde mayores estragos causan cuando se realizan, por cuanto a que el hombre que no tiene otro ingreso que la retribución del esfuerzo personal que desarrolla, todo acontecimiento que paralice su actividad, aniquila sus posibilidades de adquisición".

Un año más tarde, en 1944, el Gobierno de la República implantó el Instituto Mexicano del Seguro Social en el Distrito Federal, teniendo como base de su organización la Ley del Seguro Social, extendiéndose posteriormente a toda la República Mexicana. Esta Ley comprendió básicamente a los trabajadores asalariados, siendo lo contrario de las ideas revolucionarias que querían que la previsión social se convirtiera en seguridad social para todos.

La primera Ley del Seguro Social en nuestro país, ha tenido grandes e importantes reformas, ya que las características de la sociedad van cambiando de una época a otra y por lo tanto las necesidades de los miembros de la comunidad también se transforman. Entre las mencionadas reformas que ha sufrido la Ley

de la materia, por lo que respecta a la seguridad social, podemos citar las siguientes:

En 1956 se presenta la Iniciativa Presidencial de Adolfo Ruíz Cortinez, para reformar el concepto de riesgos de trabajo y mejorar las prestaciones de indole médico, cultural, educativa y social, siendo aprobada el 31 de diciembre del mismo año.

Por Decreto del 30 de diciembre de 1959, se reformó Ley del Seguro Social, eliminando del Instituto Mexicano del Seguro Social las facultades otorgadas para organizar la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado.

Mediante el Decreto Presidencial expedido el 31 de diciembre de 1959, se crearon los instrumentos para aumentar las prestaciones en dinero, los servicios médicos otorgados por el seguro y para implementar la incorporación al régimen de ciertos grupos de trabajadores rurales y urbanos.

Por Decreto Presidencial expedido el 31 de diciembre de 1971, se implementan cambios que además de considerar al seguro obligatorio garantizan el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual

Y colectivo.

Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973, quedó abrogada la anterior Ley del Seguro Social. La nueva Ley entró en vigor el 1o. de abril de 1973. Esta Ley distingue entre dos tipos de seguros: el obligatorio y el voluntario. Así vemos que esta Ley trata de abarcar a la totalidad de la población nacional, sin distinción alguna respecto a la existencia de una relación de trabajo, ya que la realidad es diferente para cada clase de personas que componen la sociedad, lo que conlleva falta de integración, a pesar de ello, se propone garantizar los derechos adquiridos por los trabajadores con cobertura y los derechos por adquirir de la población en general. Contiene como principales elementos el sistema contra la pérdida del salario obrero en caso de enfermedad o accidente de trabajo, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte.

Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de mayo de 1986, se reformaron los artículos 114, 115, 177 y 178 que establecen las cuotas respectivas a los seguros de enfermedades no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como el monto de las contribuciones del Estado para estas ramas del seguro, asignando las aportaciones estables del 20 %

de las cuotas patronales e incrementando proporcionalmente las que deben cubrir los patrones. También fue objeto de reforma el artículo 79, con la finalidad de ajustar las primas por riesgo de trabajo, a efecto de que los patrones siguieran pagando la misma cantidad por este concepto.

El 12 de febrero de 1992, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, envía al Congreso de la Unión una Iniciativa de Ley para reformar diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social a fin de crear el "Sistema de Ahorro para el Retiro", la cual es aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992.

Después de haber señalado los antecedentes históricos del Seguro Social, hablaré de otros aspectos no menos importantes de dicha institución.

Así vemos que Instituto Mexicano del Seguro Social otorga prestaciones de seguridad social en el campo de las actividades productivas en general, es decir, a los trabajadores que rigen sus relaciones laborales por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

En la exposición de motivos de la ley vigente se señalo lo siguiente:

"... Aunque el régimen instituido por la fracción XXIX del artículo 123 constitucional tiene por objeto primordial establecer la protección del trabajador, su meta es alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad... Las relaciones laborales mejor definidas legalmente constituyen el punto de partida para extender los beneficios de la seguridad social a otros núcleos económicamente productivos, hasta alcanzar, en alguna medida, a los grupos e individuos marginados, cuya propia condición les impide participar en los sistemas existentes... Las sucesivas reformas que se han hecho a la ley han tenido el propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo... La seguridad social, como parte de esa política, precisa ampliarse y consolidarse, no sólo en el imperativo de propiciar el bienestar de la comunidad, sino como exigencia económica, pues la redistribución de la riqueza que promueve, no frena el crecimiento, sino por el contrario, lo impulsa de manera real y sostenida. Mientras el hombre no disponga de elementos para superar sus limitaciones materiales y culturales no podrá alcanzar su plena productividad... El Ejecutivo a mi cargo, conciente de que la seguridad social es una de las más sobresalientes conquistas de la Revolución Mexicana, tiene la firme decisión de proyectarla de tal forma, que su

aprovechamiento no sea prerrogativa de una minoría, sino que llegue a abarcar a toda la población, inclusive a los núcleos marginados, sumamente urgidos de protección frente a los riesgos vitales..."

El Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución que más afiliados tiene, y por lo tanto su cobertura es más amplia. Es un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia. Tiene una composición tripartita. Marcha a la vanguardia en adelantos técnicos-científicos-humanos, sobre todo a los que se refiere a la aplicación de la medicina moderna.

El artículo 2o. de la Ley del Seguro Social señala que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo

El artículo 4o. de la misma ley, instituye que el Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional, entendiéndose a este como una actividad del Estado o concesión a los particulares, para lograr la satisfacción de necesidades colectivas en los ordenes del derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios necesarios para

el bienestar individual y colectivo en el territorio de la República Mexicana.

El artículo 5o. establece que la organización y administración del Seguro Social, será a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social.

Dicho instituto esta constituido por los siguientes órganos superiores:

- a. Asamblea General.
- b. Consejo Técnico.
- c. Comisión de Vigilancia.
- d. Dirección General.
- e. Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el

Retiro.

a. Asamblea General. Es la autoridad suprema integrada por 30 miembros, de los cuales el Ejecutivo designa a diez y en igual número las organizaciones patronales y otro tanto las organizaciones de los trabajadores. Duran en el ejercicio de su cargo 6 años y pueden ser reelectos. Será presidida por el Director General y deberá reunirse ordinariamente una o dos veces al año y extraordinariamente cuantas veces sea necesario.

Aprobará o modificará el estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia. Cada tres años estudiara los balances actuariales y contable que le presente el Consejo Técnico.

b. El Consejo Técnico. Será el representante legal y administrador del instituto. Se integrara hasta por 12 miembros designados proporcionalmente por los sectores obrero, patronal y estatal ante la Asamblea General. Se nombraran suplentes. Duran en el desempeño de su cargo 6 años y se permite la reelección. Le compete entre otras facultades:

- Decidir sobre las inversiones de fondos que haga el Instituto, con sujeción a los previsto en esta Ley y sus reglamentos, excepto los provenientes del seguro de retiro.

- Establecer o clausurar como dependencia del Instituto cualquier delegación regional, estatal o local.

- Convocar a la Asamblea Ordinaria o Extraordinaria.

- Resolver sobre el presupuesto de egresos y plan de trabajo que presente el Director General.

- Expedir reglamentos internos.

- Extender el régimen obligatorio del Seguro Social en los términos del artículo 14 de la Ley y autorizar la iniciación de los servicios.

c. La Comisión de Vigilancia. Será designada por la Asamblea General y se integrará por 6 miembros, designándose dos por cada sector; son revocables las designaciones y compete a la Asamblea resolver al respecto. Tiene la función importante de vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con la Ley; practicar auditorías de los balances contables y sugerir a la Asambleas y al Consejo Técnico las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Seguro Social.

d. La Dirección General. El Director General deberá ser uno de los representantes del Estado y su designación compete al Ejecutivo Federal, deberá ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y capacidad técnica. La Ley lo faculta para presidir las sesiones de la Asamblea y del Consejo Técnico; para presentar el estado de ingresos y egresos, la memoria del ejercicio anterior y el plan de trabajo para el siguiente ejercicio; para remover al personal de empleados y para vetar las resoluciones del Consejo Técnico. Es representante jurídico del instituto ante autoridades judiciales y administrativas y se le obliga a ejecutar los acuerdos del citado Consejo.

e. El Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro. Se integra por 9 miembros designados: 3 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1 por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, 3 por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

y 2 por el Banco de México. Por cada miembro propietario se designará un suplente. Podrán ocupar estos puestos los Subsecretarios o Director General de la Administración Pública Centralizada o su equivalente. El Comité sesionará una vez cada 4 meses y en fecha distinta en la que deberán estar presentes por lo menos un miembro de cada una de las dependencias. Su principal función es ver todo lo relativo al Sistema de Ahorro para el Retiro.

B. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es la segunda institución de seguridad social en México, de ahí que resulte adecuado hacer notar los principales antecedentes históricos que le dieron lugar.

En la Constitución de 1824 aparece reglamentada dentro de la facultades del Congreso, una mención que permite conocer la existencia de retiros y pensiones para los empleados públicos de la Federación.

En noviembre del mismo año ante el desastroso estado de los montepíos, el gobierno decide liquidarlos y se hace cargo

del pago de las pensiones a los funcionarios con derecho.

Por Decreto de 1832, las pensiones se hacen extensivas a las madres de los servidores públicos.

Por Decreto del 12 de febrero de 1834 se otorga el derecho a pensión a los cónsules mexicanos, a la vez que se reconoce la pensión por incapacidad.

En 1856, se concede a los empleados de correo una jubilación de 12 pesos mensuales como compensación por los peligros ocurridos a manos de bárbaros, como el mismo decreto los llamaba.

En el período de la Reforma, se precisan algunas medidas que tienden a mejorar el bienestar familiar del servidor público, pero no se señalan medidas determinadas y su otorgamiento se considera una concesión graciosa de la autoridad.

Durante el porfiriato se expide la Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria en el Distrito Federal y los Territorios de Tepic y Baja California, en ella se concede la pensión a los profesores con más de treinta años de servicios y siempre que hubieren cumplido sus cargos "satisfactoriamente".

El 29 de mayo de 1896, se promulgó la Ley de Pensiones Montepíos y Retiros para Civiles y Militares en la cual se concede como montepío la cuarta parte del sueldo del causante, se le reconoce los derechos a la viuda, a las hijas hasta que se casen o mueran y a los hijos hasta los 21 años.

En 1898, la Ley de Educación Primaria, dispone el otorgamiento de pensiones en los términos que el Ejecutivo definiera, norma que no fue aplicada hasta 1916, modificándose en 1924.

Fueron los empleados públicos quienes primero gozaron de la seguridad social en forma institucional después de la Constitución de 1917, ya que el 12 de agosto de 1925 se promulga la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, por el entonces Presidente de la República, Don Plutarco Elías Calles, la cual entra en vigor el 10. de octubre del mismo año.

Esta Ley fue creada para funcionarios y empleados públicos de la Federación y Territorios Federales, comprendía entre otras disposiciones: el derecho a pagar la pensión a los deudos o familiares en caso de fallecimiento; incluyó a funcionarios de 60 años de edad y 15 de servicios; a funcionarios que fallecieran en el cumplimiento de sus deberes; a funcionarios que se inhabiliten física o intelectualmente por causa de su

servicio; a funcionarios con 10 años de servicio que se inhabiliten física e intelectualmente en forma permanente por causas ajenas al trabajo si no hubo mala conducta; y servidores públicos docentes si su trabajo tiene carácter permanente. El fondo de pensiones se integraba con descuentos forzosos sobre el sueldo durante todo el tiempo de sus servicios, el 10 % de los primeros 30 días de los que entran a trabajar o dejan de hacerlo por más de 6 meses; diferencia de sueldo de más de 30 días en cada ascenso, subvenciones del Estado, operaciones realizadas, pensiones caducas, multas y donaciones. ²⁹

Esta Ley de 1925, creó la institución denominada Dirección de Pensiones Civiles, la cual dependía de la Secretaría de Hacienda. Tenía por finalidad el manejo y administración de los fondos, que para el pago de las pensiones y préstamos estaba formado por el descuento deducido del sueldo de los empleados, en relación a su edad y con las aportaciones del Estado.

Este fondo se aplicaba al pago de pensiones o jubilaciones y las cantidades remanentes servían para facilitar a los trabajadores la adquisición de terrenos y casas, así como para el establecimiento de pequeñas empresas mercantiles,

²⁹ SANCHEZ HERNANDEZ, Faustino y Lorenzo SANDOVAL TORALES. *Op. Cit.* pág. 50.

industriales y agrícolas, o en su caso a la construcción de habitaciones destinadas al arrendamiento barato.

El 27 de septiembre de 1938, el presidente Lázaro Cárdenas promulgó el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, creando derechos sociales en favor de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, frente al Estado-patrono.

En abril de 1946 entro en vigor un segundo ordenamiento que abrogo la Ley de 1925, y el 30 de diciembre de 1947 entra en vigor la última Ley de Pensiones Civiles.

Esta última Ley disponía que la administración y manejo del servicio estaría a cargo de un establecimiento público descentralizado denominado "Dirección de Pensiones Civiles". En esta ley se incluyeron innovaciones tales como: la devolución de los descuentos en caso de que el trabajador se separe del servicio antes de su jubilación, en caso de muerte la devolución se haría a sus familiares; se establecieron los préstamos a largo plazo para el trabajador que tuviera un mínimo de 6 meses de haber ingresado al servicio público.

El 7 de diciembre de 1959, el Presidente Adolfo López Mateos, envió una Iniciativa al Congreso a fin de regular en forma distinta las relaciones del Gobierno Federal con sus

trabajadores, con ésto no se pretendía dividir el artículo 123 constitucional en dos apartados, sino establecer un régimen de excepción sustraído de la influencia de los principios generales. De esta manera la norma general esta contenida en el apartado "A"; la regla de excepción es el apartado "B".

En la exposición de motivos de dicha reforma el presidente de la República señaló:

"...Los trabajadores al servicio del Estado, por diversas y conocidas circunstancias, no habían disfrutado de todas las garantías sociales que el artículo 123 de la Constitución General de la República consigna para los demás trabajadores... la adición que se propone al texto constitucional comprende la enumeración de los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar personal, como los de sus familiares..."

El 28 de diciembre de 1959, para dar cumplimiento a la reforma constitucional se promulga la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, la cual entra en vigencia a partir del 1o. de enero de 1960, dando con esto nacimiento al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Esta ley utiliza un criterio más amplio que permite ensanchar los horizontes de la

seguridad social al incrementar las prestaciones y servicios para los derechohabientes.

El 7 de diciembre de 1960 se adiciona el apartado "B" del artículo 123 constitucional, con lo que los derechos de los trabajadores del Estado se elevan al rango constitucional.

Este apartado estableció claramente la forma en que se debía de organizar la seguridad social de acuerdo a bases mínimas cuyo fundamento se encuentra en la fracción XI.

El 28 de diciembre de 1963, se expide la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 constitucional, abrogando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

El 28 de diciembre de 1972, se crea el Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de que los servidores públicos y sus familias disfrutaran de una vivienda digna y confortable, para lo cual el Estado se responsabilizó en aportar el 5 %, quedando de esta manera constituido dicho fondo.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959 estuvo en vigencia hasta el 10. de enero de 1984, fecha en que entro en vigencia la ley actual, la cual fue modificada el 7 de febrero de 1985.

Dentro de la exposición de motivos en que fundamenta el Presidente de la República su Iniciativa para la ley de 1984 encontramos los siguientes puntós:

"...Se dió inicio a un profundo proceso de reorganización administrativa y financiera del ISSSTE con el propósito de darle solidez y mayor eficacia operativa en la prestación de sus servicios a los trabajadores del Estado... Si bien es cierto que la primera ley de Pensiones Civiles y de Retiro data de 1925, el sistema de seguridad social que en ella se establecía no alcanzaba a cubrir campos importantes como son los correspondientes a la atención de la salud y a la protección del salario, entre otros... en la base de la Iniciativa de la nueva ley se encuentra el concepto de solidaridad social, ya que se busca que los servidores públicos gocen por igual de ciertas prestaciones en especie, sin distingos de nivel salarial o de antigüedad... Y en aquellos servicios que tienen como referencia el salario, se definen prioridades, topes y límites que permiten mitigar las disponibilidades, buscando igualar las seguridades básicas en beneficio de los derechohabientes de menores ingresos..."

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuenta con todos los requisitos establecidos por la doctrina para los establecimientos públicos descentralizados.

Al respecto el artículo 4o. de la ley de la materia señala: "La administración de los seguros, prestaciones y servicios de que trata el artículo anterior, así como la del Fondo de Vivienda, estarán a cargo del organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con domicilio en la ciudad de México".

Este instituto está organizado por los siguientes órganos superiores:

- a. Junta Directiva.
- b. Director General.
- c. Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda.
- d. Comisión de Vigilancia.

a. La Junta Directiva. Se compondrá de 11 miembros: 5 serán los titulares de las siguientes Secretarías: Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Salud, Desarrollo y Ecología y Trabajo y Previsión Social; el Director General; los 5 restantes serán designados por la Federación de Sindicatos de

Trabajadores al Servicio del Estado. El Presidente de la República designará quien presidirá dicha Junta Directiva. Los miembros no podrán ser al mismo tiempo servidores públicos de confianza del instituto. Los nombramientos podrán ser revocados libremente por quienes los hayan designado. Por cada miembro propietario habrá un suplente. Para ser miembro de la Junta Directiva se requiere: ser mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos, no estar desempeñando cargo de elección popular y ser de reconocida competencia y honorabilidad.

La Junta celebrará una sesión por lo menos cada 2 meses y cuantas sean necesarias para la debida marcha de la institución. Solo serán válidas dichas sesiones con la presencia de 6 de sus miembros, 3 de los cuales deberán ser representantes del gobierno y 3 de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Los acuerdos serán tomados por mayoría, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad. A falta del presidente las sesiones serán presididas por uno de los representantes del Estado que se elija entre los presentes.

A la Junta Directiva le corresponde:

- I. Planear las operaciones y servicios del Instituto.
- II. Examinar para su aprobación y modificación, el programa institucional y los programas operativos anuales de

acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto.

III. Decidir las inversiones del instituto y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de las prestaciones y servicios que determina esta Ley así como también para la operación del Fondo de Vivienda, y el cumplimiento de sus fines.

IV. Conocer y aprobar en su caso, en el primer bimestre del año, el informe pormenorizado del estado que guarde la administración del Instituto.

V. Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y de servicios del Instituto.

VI. Establecer o suprimir delegaciones del Instituto en la entidades Federativas.

VII. Autorizar al Director General a celebrar convenios con los gobiernos de los Estados o de los Municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen las prestaciones y servicios que comprende el régimen de esta Ley.

VIII. Dictar los acuerdos y resoluciones a que se refiere el artículo 162 de esta ley.

IX. Dictar los acuerdos que resulten necesarios para otorgar las demás prestaciones y servicios establecidos en esta ley.

X. Establecer los Comités Técnicos que estime necesarios para el auxilio en el cumplimiento de sus funciones.

XI. Nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel del instituto, a propuesta del Director General sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue.

XII. Conferir poderes generales o especiales, de acuerdo con el Director General.

XIII. Otorgar premios, estímulos y recompensas a los servidores públicos del instituto, de conformidad con lo que establece la ley de la materia.

XIV. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas de esta ley.

b. El Director General. Será designado por el Presidente de la República. Será auxiliado por los trabajadores de confianza que fije el reglamento. La Junta Directiva determinará al funcionario que supla en sus ausencias al Director.

Dentro de las facultades del Director General tenemos las siguientes:

- Ejecutar los acuerdos de la Junta y representar al instituto en todos los actos que requieran su intervención.
- Convocar a sesión a los miembros de la Junta Directiva.
- Someter a la aprobación de la Junta Directiva el programa institucional y el programa anual, así como las

cuestiones de su competencia.

- Presentar a la Junta Directiva un informe anual, los proyectos de reglamentos internos y de servicios.

- Expedir los manuales de organización, procedimientos y servicios.

- Proponer nombramientos y remoción de los servidores públicos de primer nivel. Nombrar a los trabajadores de base y de confianza de los otros niveles. Formular calendario oficial de actividades, conceder licencias al personal, vigilar las labores e imponer correcciones disciplinarias conforme a las condiciones generales de trabajo.

- Presidir las sesiones de la Comisión Interna de Administración y Programación. Firmar escrituras públicas y títulos de crédito. Representar al instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa.

- Las demás que fijen las leyes o reglamentos y las que expresamente le asigne la Junta Directiva.

c. La Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda. Se compone de 9 elementos con el carácter de vocales: 4 designados por las Secretarías siguientes: de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Urbano y Ecología; 1 designado por la Junta Directiva a propuesta del Director del Instituto, el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión; 4 vocales nombrados a

propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada vocal se nombrará un suplente. Estos integrantes no podrán ser miembros de la Junta Directiva. Deben ser mexicanos por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa. Duran en su cargo por tiempo indeterminado, pero podrán ser removidos libremente.

La Comisión sesionará por lo menos 2 veces al mes, con la asistencia mínima de 5 de sus integrantes: 2 representantes del Gobierno Federal, 2 de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, y el vocal Ejecutivo. Las decisiones se tomarán por mayoría y el vocal tendrá voto de calidad.

Las facultades de la Comisión son las siguientes:

- Decidir, a propuesta del vocal, las inversiones de recursos y los financiamientos del Fondo.

- Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto las que ameriten acuerdo de la Junta Directiva, la que decidirá en un lapso de 15 días.

- Examinar para presentar, en su caso, a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, los estados financieros y los informes de labores.

- Presentar a la Junta Directiva el presupuesto de

gastos de administración, de operación y vigilancia del Fondo, los que no excederán de 1.5 % de los recursos totales.

- Proponer a la Junta Directiva las reglas para otorgar créditos y operar de depósitos.

- Los demás que señale la Junta Directiva.

El Vocal Ejecutivo tendrá las siguientes facultades:

- Asistir a las sesiones de la Junta Directiva, con voz pero sin voto, para informar sobre los asuntos del Fondo.

- Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva, relacionados con el Fondo.

- Presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva, dentro de los 2 meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior.

- Presentar a la Comisión Ejecutiva informe mensual de actividades de la propia Comisión, presentarle además, los proyectos concretos de financiamiento.

- Proponer al Director General nombramientos y remociones del personal técnico y administrativo de la Comisión, con la correspondiente intervención del sindicato.

d. La Comisión de Vigilancia. Se compone de 7 miembros: 3 designados por las siguientes Secretarías: Contraloría, Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público; 3 designados por la Federación de Sindicatos de los

Trabajadores al Servicio del Estado; y 1 designado por el Director General, el cual actuará como Secretario Técnico, con voz pero sin voto.

La Junta Directiva designara cada 6 meses a quien deba presidir la Comisión, seleccionandolo entre los representantes del Gobierno Federal. La presidencia será rotativa. Por cada miembro se designará un suplente.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.

- Cuidar que las inversiones y recursos se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas.

- Disponer la práctica de auditorías en todos los casos en que lo estime necesario.

- Proponer a la Junta Directiva o al Director General las medidas apropiadas para alcanzar eficacia.

- Examinar los estados financieros y la valuación financiera y actuarial.

- Designar a un auditor externo que auxilie a la Comisión.

- Las demás que fije el reglamento interior del instituto y demás disposiciones aplicables.

C. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

La condición de los militares ha merecido un trato diferente que los distingue de los servidores públicos, gracias a las atribuciones, organización y objetivos que se proponen, además del servicio tan especial que prestan no a una institución sino a la Patria.

A pesar de que los militares se caracterizan por una obligación de subordinación ciega, no debemos olvidarnos de ellos ya que también son seres humanos, con familia a la que forman parte y de quien dependen. Estas personas se encuentran en mucho mayor grado de peligrosidad que muchos civiles. Cada misión puede ser la última y los entrenamientos los exponen a constantes y graves peligros; por lo cual también debe pensarse en ellos la incapacidad, invalidez, orfandad, viudez y abandono a los ascendientes. Por contingencia, las prestaciones que deben otorgarse no pueden tener un lenguaje diferente entre militares y civiles.

La Constitución ha sido omisa en conformar un catálogo de derechos a favor de los militares, quienes solo aparecen como sujetos de obligaciones. El artículo 123 apartado "B", fracción XIII en su primera parte dispone: "Los militares,

marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se regiran por sus propias leyes".

De lo anterior vemos, que la Constitución sólo hace mención de ellos, pero en sí los remite a las leyes secundarias donde se establezcan las normas que habrán de seguirse para poder obtener la seguridad social.

Entre lo principales antecedentes que dieron origen a la seguridad social de las Fuerzas Armadas, encontramos los siguientes:

Decreto del 26 de diciembre de 1955 por el Ejecutivo Federal, para constituir la Dirección de Pensiones Militares.

El 30 de diciembre de 1955 se expidió la Ley de Retiros y Pensiones Militares en vigor hasta diciembre de 1961, fecha en que se promulga el primer ordenamiento, la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, del día 30 de ese mismo mes y año.

El 29 de agosto de 1976, entra en vigor la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, vigente hasta la fecha, creando el Instituto de Seguridad Social para las

Fuerzas Armadas Mexicanas.

Dicho instituto es un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus funciones son otorgar las prestaciones y administrar los servicios que la ley le encomienda.

Este instituto esta integrado por los siguientes órganos de gobierno:

- a. Junta Directiva.
- b. Director General.

a. Junta Directiva. Esta compuesta por 9 miembros: 3 designados por la Secretaría de la Defensa Nacional; 3 por la Secretaría de Marina; 2 por la Secretaría de Programación y Presupuesto y 1 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las atribuciones de la Junta Directiva son las siguientes:

- Planear las operaciones y servicios del instituto.
- Decidir las inversiones del instituto.
- Dictar los acuerdos necesarios para satisfacer las prestaciones establecidas por esta ley.
- Otorgar, negar, modificar, suspender y dejar insubsistentes los haberes de retiro, pensiones y compensaciones.

en los términos de esta ley.

- Dictar las normas generales para determinar las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país, respecto a los créditos y financiamientos con cargo al Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

- Determinar los montos máximos de los créditos que se otorguen, la relación de dichos fondos con el haber y, en su caso, asignación de técnico y de vuelos de los acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que se otorguen con cargo al Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

- Autorizar a plazo mayor de 10 y hasta 20 años, con cargo al Fondo de la Vivienda, cuando se destine a la adquisición o construcción de casas habitación. La Junta Directiva también tendrá facultad para autorizar créditos a plazo menor de 10 años cuando se destinen a la reparación, ampliación o mejoramiento de las casas habitación o al pago de los pasivos.

- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores.

- Establecer o suprimir delegaciones del instituto en los Estados.

- Discutir anualmente, para su aprobación o

modificación los presupuestos, la memoria y los planes de inversión y de labores.

- Discutir, para la aprobación, en su caso, el balance anual.

- Conceder licencias a los miembros de la Junta Directiva.

- Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentos.

- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reforma a esta ley.

- Ordenar se practique auditorías, cuando lo estime conveniente, para determinar la exactitud o inexactitud de los estados financieros y comprobar los avalúos de los bienes, materia de operaciones del instituto.

- Nombrar, remover y destituir a propuesta del Director al personal de base y de confianza, así como a los delegados de los Estados.

- En general, realizar todos aquellos actos y operaciones legalmente autorizados y los que fuesen necesarios para la mejor administración y gobierno del instituto.

b. Director General. Será designado por el Ejecutivo Federal, al igual que al Subdirector General y los Subdirectores que estime necesarios. El Director General debe tener de preferencia, la jerarquía de General de División.

Son atribuciones del Director General:

- Representar al instituto.
- Presentar cada año a la Junta Directiva, un informe pormenorizado del estado del instituto.
- Someter a la decisión de la Junta Directiva todas aquellas cuestiones que sean de competencia de la misma.
- Asistir a las sesiones de la Junta Directiva, con voz, pero sin derecho al voto. En sus ausencias, concurrirá a ellas quien asuma sus funciones.
- Formular y presentar a la Junta el balance, los presupuestos de ingresos y egresos, la memoria y los planes de inversión y de labores del instituto, correspondientes a cada ejercicio anual.
- Administrar los bienes del instituto.
- Dictar las normas de administración y funcionamiento del instituto; elaborar los programas de manejo y explotación de sus bienes.
- Resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes de la competencia de la Junta Directiva a reserva de dar cuenta a la misma en el menor tiempo posible.
- Conceder licencias al personal del instituto en los términos de las disposiciones correspondientes.
- Vigilar las labores del personal exigiendo su debido cumplimiento e imponer a los trabajadores del instituto

las correcciones disciplinarias correspondientes.

- Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los miembros de la Junta Directiva cuando proceda, o a su juicio existan razones suficientes.

- Las demás que señale esta ley y su reglamento y demás disposiciones aplicables.

D. Riesgos Protegidos.

Después de haber analizado cada una de las instituciones de seguridad social que existen en el país, podemos decir que estas se crearon para mejorar la situación de los trabajadores y por consiguiente de su familia.

Lo fundamental de estas instituciones lo comprenden cada uno de los riesgos que protegen. En ocasiones estos son similares y en otras son diversos, pero se puede decir que todos están basados en una finalidad: la seguridad social.

Es por ello que este apartado lo considero de suma importancia ya que vamos a ver en forma concreta todos y cada uno de los riesgos que comprenden las diversas instituciones.

Dentro de los riesgos que protegen estas instituciones tenemos los siguientes:

- a. Riesgos de trabajo.
- b. Enfermedades no profesionales.
- c. Invalidez.
- d. Vejez.
- e. Cesantía en edad avanzada.
- f. Muerte.
- g. Maternidad.
- h. Guarderías.
- i. Retiro.
- j. Jubilación.

a. Riesgos de Trabajo.

La Ley del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado consideran a los riesgos de trabajo como los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

Asimismo, definen como accidente de trabajo toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior o la muerte, producida repentinamente, en ejercicio o con motivo

del trabajo, cualquiera que sea el lugar y el tiempo en que se presente, así como aquellos que le ocurran al trabajador al trasladarse directamente de su domicilio al lugar en que desempeñe su trabajo o viceversa.

Cabe señalar que para comprobar ésto último, debe haber ciertos indicios como son: itinerario del hogar al trabajo, horas de entrada y salida de ambos sitios en relación con la hora del accidente.

Por lo que respecta a las enfermedades de trabajo, la Ley Federal del Trabajo las define como "todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios". Ambas leyes establecen que las enfermedades de trabajo serán las señaladas en las leyes de trabajo.

Tanto las dependencias y entidades del Estado, así como el patrón deberán dar aviso a la respectiva institución del accidente o enfermedad de trabajo en el término de 3 días siguientes al que ocurrió aquél.

Los riesgos de trabajo pueden producir: incapacidad temporal, incapacidad permanente parcial o total, o la muerte.

El asegurado que sufra un riesgo de trabajo tendrá derecho a prestaciones tanto en dinero como en especie.

Por lo que respecta a las prestaciones en dinero, el trabajador que sufra un riesgo de trabajo, y éste lo incapacite para trabajar o realizar sus labores, se le otorgará el 100 % de su salario mientras dure la incapacidad o bien se declare la incapacidad permanente.

Si la incapacidad declarada es permanente parcial, el asegurado recibirá una pensión calculada en base a la tabla establecida en la Ley Federal del Trabajo para la incapacidad permanente total (Ley del Seguro Social), o bien atendiendo el sueldo básico que percibía el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta determinarse la pensión (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). El tanto por ciento de la incapacidad se fijará entre el mínimo y el máximo establecido en la tabla señalada, debiéndose tomar en cuenta la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad, si ésta es absoluta para el ejercicio de su profesión aún cuando quede habilitado para dedicarse a otra, o que simplemente haya disminuido sus aptitudes para el desempeño de la misma.

Al ser declarada la incapacidad permanente total, la

Ley del Seguro Social, señala, que el asegurado recibirá una pensión mensual equivalente al 80 % del salario cuando este sea hasta de \$ 80.00 diarios, el 75 % cuando alcance hasta \$ 170.00 diarios y el 70 % para los salarios superiores a esta última cantidad.

Por su parte, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, establece que en éste tipo de incapacidad se le concederá al trabajador, una pensión igual al sueldo básico que venía disfrutando al presentarse el riesgo, cualquiera que sea el tiempo que hubiere estado en funciones.

La pensión otorgada en ambas instituciones, para una incapacidad permanente parcial o total, se concederá con carácter provisional por un período de adaptación de dos años, durante éste lapso se podrá solicitar la cuantía de dicha pensión. Una vez transcurrido éste período, se considerará como pensión definitiva y la revisión sólo podrá hacerse una vez al año, salvo que existan pruebas de un cambio substancial en las condiciones de la incapacidad.

En conformidad con la Ley del Seguro Social, si el riesgo de trabajo causa el fallecimiento del asegurado, se le otorgará a la persona, preferentemente familiar de éste que

presente copia del acta de defunción y la cuenta original de los gastos de funeral, el pago de una cantidad igual a dos meses de salario mínimo general que rija en el Distrito Federal en la fecha del fallecimiento.

A la viuda o a falta de ella a la concubina, se le otorgará una pensión del 40 % de la que hubiese correspondido a aquél tratándose de incapacidad permanente total, mientras no contraiga nuevas nupcias o entre en concubinato. En caso de contraer matrimonio, recibirá una suma global equivalente a 3 anualidades de la pensión otorgada.

A cada uno de los huérfanos de padre o madre que se encuentren totalmente incapacitados o bien sean menores de 16 años, se les otorgará una pensión del 20 % que le hubiese correspondido al asegurado tratándose de incapacidad permanente total. Esta pensión se extingue cuando el huérfano recupere su capacidad o bien cuando cumpla 16 años de edad, a excepción de aquellos que se encuentren estudiando en planteles del sistema educativo nacional hasta por un máximo de 25 años de edad.

En caso de que posteriormente falleciera el otro progenitor, la pensión de orfandad se aumentará al 30 % a partir de la fecha del fallecimiento.

Al término de las pensiones de orfandad, se otorgará al huérfano un pago adicional de 3 mensualidades de la pensión que disfrutaba.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, si el trabajador fallece a consecuencia de un riesgo de trabajo, se otorgará a sus familiares una pensión equivalente al 100 % del sueldo básico que hubiere percibido el trabajador en el momento de ocurrir el fallecimiento.

El orden para gozar de ésta pensión será el siguiente:

- Esposa supérstite o a falta de ésta la concubina.
- Hijos incapacitados parcial o totalmente para trabajar o bien menores de 18 años o hasta los 25 años cuando estudien en nivel medio o superior en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan trabajo remunerado.

- Esposo supérstite o a falta de éste el concubino que este incapacitado para trabajar y que hubiese dependido económicamente de la esposa.

- A falta de todos los anteriores, el padre o la madre que hubiere dependido económicamente del trabajador durante los 5 años anteriores a su muerte.

Los hijos adoptivos sólo tendrán derecho a la pensión por orfandad, cuando la adopción se haya hecho por el trabajador o pensionado antes de haber cumplido 55 años de edad.

Cuando existan 2 o más familiares que tengan derecho a ésta pensión, se dividirá por partes iguales entre ellos. Si alguno de ellos perdiese el derecho, la parte que le correspondiera será dividida equitativamente entre los restantes.

Esta pensión se extingue cuando los hijos cumplan 18 años, a excepción de los que estudien en nivel medio o superior en planteles oficiales; cuando la viuda o a falta de ella la concubina o el viudo o a falta de él el concubino contraiga nuevas nupcias o llegase a vivir en concubinato. En caso de contraer nuevo matrimonio sólo se le otorgará como única y última prestación el importe a 6 meses de la pensión que venía disfrutando.

Si el pensionado por incapacidad permanente, total o parcial, fallece por consecuencia directa de la causa que originó la incapacidad, sus familiares tendrán derecho a que se les transmita la pensión con la cuota íntegra otorgada a aquél.

Por lo que respecta a las prestaciones en especie derivadas de los riesgos de trabajo, éstas instituciones señalan

las siguientes:

- Asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica.
- Servicio de hospitalización.
- Aparatos de prótesis y ortopedia.
- Rehabilitación.

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas como se había mencionado, es diferente a las anteriores instituciones, pero dentro de ella se habla en cierta manera de los riesgos de trabajo aún cuando no se denominan de ésta forma.

Empezaremos diciendo que para ésta Ley:

- Retiro: es la facultad que tiene el Estado y que ejerce por conducto de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, para separar del activo a los militares al ocurrir alguna de las causas señaladas en la misma.

- Haber de retiro: es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares en los casos y condiciones señalados por la misma.

- Pensión: es la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares en los casos y condiciones señalados.

- Compensación: es la prestación económica a que tienen derecho los militares retirados, en una sola erogación.

cada vez que el militar sea puesto en situación de retiro, en los casos y condiciones que fija la misma.

Para los efectos de éste apartado, los militares que se encuentran en activo pueden ser retirados:

- Al quedar inutilizados en acción de armas o como consecuencia de lesiones recibidas en ella.

- Al quedar inutilizados en otros actos del servicio o como consecuencia de ellos.

Los militares que se encuentran en las anteriores causales tendrán derecho al haber de retiro íntegro, siempre y cuando en la segunda causal su inutilización se clasifique en la primera categoría señalada en la tabla anexa a la misma ley o bien este comprendida en la segunda categoría si tiene 14 o más años de servicio. En caso de tener menos de 14 años se otorgará un porcentaje de acuerdo a los años de servicio, disminuyendo éste por por cada año el 5 % sin llegar a ser menor del 80 %.

El haber se cubrirá con cargo al Erario Federal. Su cuantía se incrementará al mismo tiempo y en igual proporción en que aumenten los haberes de los militares en activo.

Los militares que por resolución definitiva pasen a situación de retiro; ascenderán al grado inmediato únicamente

para ese fin.

Para calcular el monto del haber, se sumarán al haber el grado con el que vayan a ser retirados o les hubiere correspondido en caso de retiro, las primas complementarias de ese haber por condecoraciones de perseverancia ya otorgadas, así como las asignaciones de técnico de vuelo o las especiales de los paracaidistas cuando las esten percibiendo los militares en el momento de ocurrir alguna de las causales.

Los haberes que sirvan de base al cálculo, serán, los fijados en el presupuesto de Egresos de la Federación, vigente en la fecha en que el militar cause baja en el activo.

Este haber de retiro queda exento de todo impuesto. Solo podrá deducirse por disposición judicial en caso de alimentos. No podrá ser materia de cesión ni de compensación.

Los familiares del militar muerto en el activo, tienen derecho a una pensión equivalente al 100 % del haber de retiro que le hubiere correspondido en la fecha de su fallecimiento.

Se consideran familiares de los militares:

- La viuda sola, o a falta de ella la concubina, o

en concurrencia con los hijos.

- Los hijos solos. siempre y cuando las mujeres sean solteras y los varones menores de edad o mayores incapacitados o imposibilitados para trabajar en forma total y permanente si son solteros.

- El viudo de la mujer militar, incapacitado o imposibilitado físicamente para trabajar en forma total o permanente, o mayor de 55 años y que haya dependido económicamente de ella.

- La madre soltera, viuda o divorciada que haya dependido económicamente del militar.

- El padre mayor de 55 años o incapacitado o imposibilitado físicamente para trabajar y que haya dependido económicamente del militar.

- La madre conjuntamente con el padre cuando éste se encuentre en el caso anterior y que hayan dependido económicamente del militar.

- Lo hermanos menores, los mayores incapacitados y los imposibilitados para trabajar en forma total y permanente si son solteros; si se trata de hermanas, mientras permanezcan solteras siempre y cuando todos ellos hayan dependido económicamente del militar.

Los hijos adoptivos sólo tendrán derecho cuando la adopción haya sido antes de que el militar hubiera cumplido los

45 años de edad.

Si hubiere varios familiares con derecho a pensión, el importe de ésta se dividirá por partes iguales entre los beneficiarios.

El derecho a percibir pensión en favor de los familiares, se origina por la resolución definitiva dictada por el Instituto y aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero la pensión se cubrirá a partir del día siguiente al de la muerte del militar.

El derecho a recibir los beneficios del retiro se extinguen por las siguientes causas:

- Renuncia.
- Baja en el Ejército, Fuerza Aérea o Armada de México.
- Sentencia ejecutoriada dictada en contra del titular del derecho.
- Por pérdida de la nacionalidad.
- Por dejar de percibir, sin hacer gestión se cobro en un lapso de 3 años, el haber de retiro, ya otorgado o sancionado.

El derecho a percibir la pensión, se pierde para los

familiares por las siguientes causas:

- Renuncia.
- Sentencia ejecutoriada dictada en contra del titular del derecho.
- Pérdida de la nacionalidad.
- Llegar a la mayoría de edad los hijos varones, siempre que no estén incapacitados legalmente o inválidos de una manera permanente y total para ganarse la vida.
- Porque la mujer pensionada viva en concubinato.
- Contraer matrimonio el cónyuge superstite, la concubina, las hijas y hermanas solteras.
- Dejar de percibir, sin hacer gestión de cobro en un lapso de 3 años una pensión ya otorgada y sancionada.

Los militares con haber de retiro tienen derecho a la atención médica-quirúrgica, la cual prestará en las propias instalaciones del Instituto o como servicio subrogado.

Esta atención incluirá además:

- Asistencia hospitalaria y farmacéutica.
- Prótesis y ortopedia.
- Rehabilitación.
- Medicina preventiva y social.
- Educación higiénica.

b. Enfermedades no Profesionales.

La enfermedad es un estado patológico resultado de la acción continuada de una causa ajena a la relación de trabajo y por lo tanto, no esta comprendida en el riesgo de trabajo.

A pesar de que las leyes que estamos analizando contemplan este seguro, cada una de ellas lo señala de manera diferente.

Para la Ley del Seguro Social, tanto el asegurado como el pensionado tienen derecho a las prestaciones en especie y en dinero, y sus beneficiarios solo a las primeras.

Las prestaciones en especie que se otorgan son:

- Asistencia médico-quirúrgica, hospitalaria y farmacéutica por un período de 52 semanas, pudiendo prolongarse por otro período igual si el asegurado continúa enfermo. La fecha de iniciación será aquella en la que el Instituto certifique el padecimiento.

El asegurado, el pensionado y sus beneficiarios deben atender a las prescripciones y tratamientos señalados por el Instituto. Este último podrá determinar la hospitalización cuando lo exija el padecimiento, pero para ello se requerirá el

consentimiento expreso del enfermo a excepción de que la naturaleza de la enfermedad imponga esa medida. La hospitalización de menores de edad y demás incapacitados, precisa el consentimiento de quienes ejerzan la patria potestad o la tutela, o bien de la autoridad judicial.

Por lo que hace a la prestación en dinero, solo se otorgará un subsidio equivalente al 60 % del salario base de la cotización del asegurado, siendo requisito indispensable el tener cubiertas cuando menos, 4 cotizaciones semanales inmediatas anteriores a la enfermedad o 6 en los últimos 4 meses anteriores a la enfermedad cuando se trate de trabajadores eventuales. Este subsidio se pagará a partir del 4o. día de inhabilitación y hasta por el término de 52 semanas, pudiendo prorrogarse hasta por 26 semanas más.

En caso de incumplimiento a las indicaciones médicas (trátase de hospitalización o tratamiento) se suspenderá el pago del subsidio.

Cuando el asegurado haya cumplido un mínimo de 8 cotizaciones semanales ininterrumpidas, tendrá derecho a recibir prestaciones médicas después de su baja, por un término de 8 semanas. El mismo derecho tendrán sus beneficiarios.

Se consideran beneficiarios del asegurado o pensionado:

- La esposa del asegurado, a falta de ésta la concubina con quien haya hecho vida marital o procreado hijos.

- El cónyuge, a falta de él el concubino sólo en el caso de encontrarse imposibilitado para trabajar o si se encuentra dependiendo económicamente de su mujer.

- La esposa del pensionado por incapacidad permanente parcial o total, invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a falta de la esposa la concubina.

- Los hijos menores de 16 años, los mayores de esa edad y menores de 25 años si estudian en alguna escuela del sistema educativo nacional, y los mayores de esa edad cuando estén imposibilitados para trabajar.

- Los padres del asegurado o pensionado que vivan en el domicilio de éste y que dependan económicamente de él.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en caso de enfermedad sólo el trabajador y el pensionado tienen derecho a las prestaciones en especie y en dinero y sus derechohabientes exclusivamente a las primeras.

Las prestaciones en especie que otorga son las siguientes:

- Atención médica de diagnóstico, odontología, quirúrgica y farmacéutica.

- Rehabilitación que sea necesaria desde el comienzo de la enfermedad y durante 52 semanas para la misma enfermedad.

Por lo que respecta a las prestaciones en dinero, el trabajador tendrá derecho a licencia con goce de sueldo íntegro o con medio sueldo si la enfermedad lo incapacita para trabajar. Esta prestación se otorgará de la siguiente manera:

- Si el trabajador tiene menos de 1 año de servicio, podrá disfrutar de licencia hasta de 15 días con goce íntegro de sueldo y hasta 15 días más con medio sueldo.

- Si tiene de 1 a 5 años de servicio, disfrutará hasta 30 días con goce íntegro de sueldo y hasta 30 días más con medio sueldo.

- Si tiene de 5 a 10 años de servicio, disfrutará hasta 45 días con goce íntegro de sueldo y hasta 45 días más con medio sueldo.

- Si tiene de 10 años de servicio en adelante, disfrutará hasta 60 días con goce íntegro de sueldo y hasta 60 días más con medio sueldo.

Si al vencer la licencia con medio sueldo continúa la incapacidad, se concederá al trabajador licencia sin goce de sueldo mientras dure la incapacidad hasta por 52 semanas desde

que se inició ésta. Durante la licencia sin goce de sueldo, el instituto cubrirá al asegurado un subsidio en dinero equivalente al 50 % del sueldo básico que percibía el trabajador al ocurrir la incapacidad.

En caso de que se requiera hospitalización deberá otorgarse el consentimiento del enfermo o de algún familiar responsable, salvo en los casos graves o de urgencia o cuando por la naturaleza de la enfermedad se imponga como indispensable esa medida.

En caso de incumplimiento a la orden del instituto de someterse el enfermo a hospitalización o cuando se interrumpa el tratamiento sin la autorización debida, se suspenderá el pago del subsidio.

Los derechohabientes que tienen derecho a las prestaciones en especie son los siguientes:

- La cónyuge, a falta de ella la concubina del trabajador o pensionado.

- Los hijos menores de 18 años que dependan económicamente de ellos, los hijos solteros mayores de 18 años pero menores de 25 años que estudien a nivel medio o superior en escuelas oficiales o reconocidas y que no trabajen, hijos mayores de 18 años incapacitados física o psíquicamente que no puedan

trabajar.

- El esposo, a falta de él el concubino de la trabajadora o pensionada cuando sea mayor de 55 años de edad o incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella.

- Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, señala que los militares en activo pueden ser retirados:

- Por estar imposibilitados para el desempeño de las obligaciones militares, por enfermedad que dure más de 6 meses, pudiendo el Secretario de la Defensa Nacional, o en su caso, el de Marina, prorrogar este lapso hasta por 3 meses más, con base en el dictamen expedido por dos médicos militares en activo, en el que se establezca la posibilidad de recuperación en ese tiempo.

En el caso anterior se otorgará a los militares un haber de retiro, de acuerdo a los años de servicio, siempre y cuando tengan por lo menos 20 años. Este haber puede ser desde el 60 % a los 20 años hasta el 95 % a los 29 años.

En caso de tener menos de 20 años y hasta 5 años de servicio sólo se les otorgará una compensación.

Esta compensación será de acuerdo a los años de servicio, pudiendo ser de 6 meses de haber a los 5 años y hasta 32 meses de haber a los 19 años.

El haber de retiro que se otorga a los militares con más de 20 años de servicio así como las causas para perder dicho derecho, tendrán las mismas disposiciones señaladas en el apartado anterior.

Para la hospitalización del militar o de sus familiares se requiere el consentimiento expreso del paciente. Solo se podrá ordenar la hospitalización cuando la enfermedad no pueda ser tratada en el domicilio de éstos, cuando la naturaleza de la misma así lo exija o bien cuando se trate de casos graves de urgencia. Tratándose de menores de edad o incapacitados se requerirá para su hospitalización el consentimiento de su representante legal.

En caso de incumplimiento al tratamiento establecido por la institución, se les suspenderá la atención médica únicamente por lo que respecta a esa enfermedad, y a los militares no se les expedirá el certificado de inutilidad

correspondiente.

Los familiares que tienen este derecho son:

- La cónyuge o en su defecto la concubina.

- Los hijos menores de 18 años, mayores de esta edad que se encuentran en planteles oficiales o incorporados, con límite hasta de 25 años, los hijos de cualquier edad inútiles total y permanentemente.

- Las hijas solteras.

- El cónyuge de la mujer militar si esta incapacitado o inutilizado total o permanentemente.

- El padre mayor de 55 años o este inutilizado total o permanentemente.

- La madre a cualquier edad.

Estos familiares solo tendrán derecho a esta prestación si dependen económicamente del militar.

c. Invalidez.

Para los efectos de la Ley del Seguro Social, existe invalidez cuando se reúnen las siguientes condiciones:

"Que el asegurado se halle imposibilitado para procurarse, mediante un trabajo proporcionado a su capacidad, formación profesional y ocupación anterior, una remuneración

superior al cincuenta por ciento de la remuneración habitual que en la misma región y formación profesional; y

Que sea derivada de una enfermedad o accidente no profesionales, o por el defecto o agotamiento físico o mental, o bien cuando padezca una afección o se encuentre en un estado de naturaleza permanente que le impida trabajar".

El estado de invalidez da derecho al asegurado a las siguientes prestaciones:

- Pensión temporal o definitiva.
- Asistencia médica.
- Asignaciones familiares.
- Ayuda asistencial.

Para gozar estas prestaciones se requiere que, al declararse la invalidez, el asegurado tenga acreditado el pago de 150 cotizaciones semanales.

Los asegurados que soliciten el otorgamiento de una pensión por invalidez y los inválidos que se encuentren disfrutandola, se sujetaran a las investigaciones de carácter médico, social y económico que el instituto señale para comprobar la existencia o subsistencia de invalidez.

El derecho a una pensión por invalidez comenzará desde el día en que se produzca ésta, en caso contrario desde la

fecha en que se presente la solicitud de invalidez.

Los trabajadores que soliciten pensión por invalidez y los pensionados por esta misma causa deberán someterse a los reconocimientos y tratamientos que señale el instituto, en caso contrario no se tramitará ésta o bien se suspenderá el goce de la pensión.

El artículo 67 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señala que la pensión por invalidez se otorgará a los trabajadores que se inhabiliten física o mentalmente por causas ajenas al desempeño de su cargo o empleo, si hubiesen contribuido con sus cuotas al instituto cuando menos durante 15 años. El derecho al pago de ésta pensión comienza a partir del día siguiente al de la fecha en que el trabajador cause baja, motivada por la inhabilitación.

La cuantía de dicha pensión estriba en los años que hubiese cotizado al instituto, pudiendo ser del 50 % hasta el 95 % del salario que hubiera disfrutado en el último año anterior a la fecha de la baja.

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas señala que también será causa de retiro para los militares:

- Quedar inutilizados en actos fuera del servicio.

Los militares que se encuentren en la anterior causa de retiro tendrán derecho a un haber de retiro siempre y cuando tengan por lo menos 20 años de servicio o bien a compensación si tienen 5 o más años de servicio pero sin llegar a los 20. La cuantía del haber de retiro o compensación será la establecida en el apartado anterior.

d. Vejez.

La Ley del Seguro Social establece que el asegurado tendrá derecho al otorgamiento de una pensión por vejez cuando haya cumplido 65 años de edad y tenga reconocidas por el instituto un mínimo de 500 cotizaciones semanales.

Al otorgarse ésta pensión, el asegurado tendrá además derecho a las siguientes prestaciones:

- Asistencia médica.
- Asignaciones familiares.
- Ayuda asistencial.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

ésta no hace mención de este tipo de seguro sino que lo denomina Retiro por Edad y Tiempo de Servicios que de alguna manera se equipara al presente capítulo.

Establece que los trabajadores tienen derecho a este tipo de seguro al cumplir los 55 años de edad y que tuviesen 15 años de servicio como mínimo e igual tiempo de cotización al instituto.

El trabajador que se separe del servicio después de haber cotizado cuando menos 15 años al instituto podrá dejar la totalidad de sus aportaciones con objeto de gozar de la prerrogativa de que al cumplir la edad requerida para la pensión, se le otorgue la misma.

El monto de esta pensión será del 50 % a los 15 años de servicio, este porcentaje irá aumentando 2.5 % por cada año llegando hasta el 95 % a los 29 años de servicio.

Según la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas otra de las causas por la cual pueden ser retirados los militares del activo es:

- Llegar a la edad límite que fija el artículo 23 de esta ley.

Estos militares tienen derecho a un haber de retiro siempre y cuando tengan 20 años de servicio o a una compensación si tienen de 5 hasta 19 años de servicio. El monto de este haber de retiro o compensación será el determinado en el apartado anterior.

e. Cesantía en edad avanzada.

Esta pensión se otorgará al trabajador o asegurado que quede privado de trabajo remunerado, o bien se separe voluntariamente del servicio después de los 60 años de edad y haya cotizado por un mínimo de 10 años al instituto (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado), o bien tenga reconocida en el instituto un mínimo de 500 cotizaciones (Instituto Mexicano del Seguro Social).

La Ley del Seguro Social establece el otorgamiento de las siguientes prestaciones:

- Pensión.
- Asistencia médica.
- Asignaciones familiares.
- Ayuda asistencial.

El otorgamiento a esta pensión excluye la posibilidad

de conceder posteriormente pensiones de jubilación, de retiro por edad y tiempo de servicios o por invalidez (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) o de invalidez y vejez (Instituto Mexicano del Seguro Social) a menos que el pensionado reingrese al régimen obligatorio de dicha institución.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas esta no hace mención a este tipo de seguro ni semejanza alguna en sus diferentes artículos.

f. Muerte.

Por lo que se refiere al seguro por muerte, la Ley del Seguro Social, establece que al acaecer el fallecimiento del asegurado o pensionado por invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada el instituto otorgará a sus beneficiarios las siguientes prestaciones:

- Pensión por viudez, orfandad o de ascendientes según corresponda.
- Ayuda asistencial a la pensionada por viudez en los casos en que lo requiera.
- Asistencia médica.

Para poder obtener las prestaciones anteriores se requiere que el asegurado al fallecer hubiese tenido como mínimo 150 cotizaciones semanales al instituto, o bien que se encontrare disfrutando de una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada y que la muerte no se deba a un riesgo de trabajo.

La pensión por viudez será igual al 90 % de la pensión que el asegurado estuviese gozando al fallecer o de la que le hubiese correspondido en caso de invalidez.

La pensión por orfandad será del 20 % si lo es de padre o madre, de la pensión que estuviese gozando el asegurado al fallecer o que le hubiere correspondido suponiendo el estado de invalidez. Si con posterioridad fallece el otro progenitor esta pensión se incrementará al 30 % a partir de la fecha del fallecimiento del ascendiente.

La pensión de ascendientes se otorgará solo en el caso en que no exista persona alguna para el otorgamiento de las pensiones anteriores, ésta pensión será por una cantidad igual al 20 % de la que estuviese disfrutando el asegurado al fallecer o que le hubiere correspondido en caso de invalidez. Esta pensión se otorgará si los ascendientes dependieron económicamente del asegurado o pensionista.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señala que la muerte del trabajador por causas ajenas al trabajo, cualquiera que sea su edad, dará origen a las pensiones de viudez, concubinato, orfandad o ascendencia en su caso.

Para que puedan otorgar las pensiones anteriores se requiere que se haya cotizado al instituto por más de 15 años o acaecida cuando haya cumplido 60 o más años de edad y mínimo de 10 años de cotización, así como la de un pensionado por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicios, cesantía en edad avanzada o invalidez.

Los familiares tienen derecho a una pensión equivalente al 100 % de la que le hubiese correspondido al trabajador por retiro por edad y tiempo de servicios o bien por cesantía en edad avanzada.

La cuota máxima y mínima de las pensiones, serán fijadas por la Junta Directiva del Instituto, pero la máxima no podrá exceder del 100 % del sueldo básico disfrutado en el último año inmediato anterior a la fecha del fallecimiento del trabajador.

Los familiares derechohabientes del pensionista fallecido tienen derecho a una pensión equivalente al 100 % del importe de la pensión que venía disfrutando.

Si el pensionado por incapacidad permanente total o parcial, fallece por causas ajenas a las que dieron origen a la incapacidad, se entregará a los familiares el importe de 6 meses de la asignada al pensionista, sin perjuicio del derecho de disfrutar la pensión que en su caso le otorgue la ley.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas serán aplicables las disposiciones señaladas en el apartado de riesgos de trabajo por lo que se refiere a la muerte de los militares, además de que se les otorgará a sus deudos el equivalente a 4 meses de haber o de haberes de retiro, más 4 meses de gastos de representación y asignaciones que estuviere percibiendo en la fecha del deceso para atender los gastos del sepelio, por concepto de pagas de defunción. Si fuere veterano de la Revolución, reconocido por la Secretaría de la Defensa Nacional, sus deudos recibirán el importe de 2 meses más de esos haberes o haberes de retiro.

g. Maternidad.

Las personas protegidas por esta rama son:

- Asegurada, pensionada, la cónyuge o a falta de ésta la concubina (Ley del Seguro Social).

- Trabajadora, pensionada, la esposa o a falta de ella la concubina y la hija menor de 18 años soltera que dependa económicamente del trabajador o pensionado (Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

- Personal militar femenino, la esposa o a falta de ella la concubina (Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas).

Las prestaciones que se otorgan son:

- Asistencia Obstétrica. La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas desglosa esta prestación de la manera siguiente: consulta y tratamiento ginecológico, obstétrico y prenatal, atención del parto, atención al infante.

- Ayuda para la lactancia. Tanto la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado como la del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas otorgarán esta prestación siempre y cuando exista imposibilidad de la madre para amamantar a su hijo.

- Canastilla de maternidad al nacer el hijo.

Por lo que hace a las prestaciones en dinero:

- Se otorgará a la asegurada el 100 % de su salario base de cotización en el término de 42 días anteriores y 42 días posteriores al parto. En caso de que el parto no concuerde con la fecha señalada por los médicos del instituto y el período anterior al mismo se prolongue, estos días se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad (Ley del Seguro Social).

- La trabajadora disfrutará de un mes de descanso anterior a la fecha probable del parto y otros dos meses después del mismo con salario íntegro. Durante la lactancia tendrá 2 descansos extraordinarios por día de media hora cada uno para amamantar a su hijo (Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

- El personal militar femenino tendrá derecho a disfrutar de un mes de licencia anterior a la fecha probable del parto y dos meses posteriores al mismo con goce de haberes (Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas).

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado señala que solo se otorgaran las prestaciones anteriores si durante los 6 meses anteriores al parto se hayan mantenido vigentes los derechos de la trabajadora, de la pensionista o del trabajador o pensionista

del que se deriven estas prestaciones.

En la Ley del Seguro Social se requiere haber cubierto por lo menos 30 cotizaciones semanales en el período de 12 meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio.

h. Guarderías.

La Ley del Seguro Social señala que se otorgará el servicio de guardería a los hijos de las madres trabajadoras a partir de los 43 días de nacidos hasta los 4 años de edad.

Esta rama de seguro cubre el riesgo de la mujer trabajadora de no poder proporcionar cuidados maternos durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia.

Los servicios de guardería incluirán: el aseo, la alimentación, el cuidado de la salud, la educación y la recreación de los hijos de las trabajadoras aseguradas, todo ello encaminado a cuidar y fortalecer la salud del niño y su buen desarrollo futuro, así como a la formación de sentimientos de adhesión familiar y social, a la adquisición de conocimientos que promuevan la comprensión, el empleo de la razón y de la

imaginación y a constituir hábitos higiénicos y de sana convivencia y cooperación en el esfuerzo común con propósitos y metas comunes, todo ello de manera sencilla y acorde a su edad y a la realida social y con absoluto respeto a los elementos formativos de estricta incumbencia familiar.

La trabajadora asegurada, al ser dada de baja, conservará el derecho de tener a sus hijos en las guarderías del Seguro Social por un lapso de hasta 4 meses.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armada Mexicanas, ésta señala que el instituto establecerá en plazas de importancia, Centros de Bienestar Infantil para atender a los niños mayores de 45 días y menores de 7 años, hijos de militares, cuando se acredite la necesidad de esa ayuda.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado solo señala que el instituto proporcionará servicios culturales, dentro de los cuales encontramos a las Estancias de Bienestar y Desarrollo Infantil, no haciendo mayor abundamiento al respecto.

1. Retiro.

En el año de 1992 la Ley del Seguro Social fue modificada para integrar dentro de su régimen obligatorio el Sistema de Ahorro para el Retiro, a la cual se le adiciona un capítulo completo que habla sobre las disposiciones generales del mismo.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ésta no fue modificada como la ley anterior, pero el Ejecutivo Federal expidió un Decreto en el que establece el Sistema de Ahorro para el Retiro, para aquellos trabajadores al servicio de la Administración Pública que esten sujetos a dicha ley.

Por ser el Sistema de Ahorro para el Retiro el tema central del presente trabajo, hablaremos de él en el siguiente capítulo.

Por lo que respecta a la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, esta habla de un fondo de ahorro que viene a equipararse con el Sistema de Ahorro para el Retiro señalado con anterioridad.

Para constituir este fondo de ahorro, los Generales.

Jefes y Oficiales en servicio activo, deberán aportar una cuota quincenal equivalente al 5 % de sus haberes y una aportación de igual monto efectuara el Gobierno Federal.

Este fondo será administrado por el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., conforme a su ley orgánica.

Tendrán derecho a disponer totalmente de dicho fondo los titulares que tengan licencia ilimitada o se separen del activo. Los que continúen en el activo pueden disponer del importe de la suma de sus descuentos cada 6 años contados a partir de la fecha de su primera aportación.

j. Jubilación.

El artículo 60 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado establece que tienen derecho a la pensión por jubilación los trabajadores con 30 años de servicio o más y las trabajadoras con 28 años o más de servicios e igual tiempo de cotización al Instituto, cualquiera que sea su edad.

La pensión por jubilación dará derecho al pago de una cantidad equivalente al 100 % del sueldo del último año inmediato anterior a la fecha de baja del trabajador.

Por lo que respecta a la Ley del Seguro Social, esta no hace mención alguna respecto de este apartado ni de algún otro seguro que pudiese ser similar.

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas señala que:

- Tienen derecho al haber de retiro íntegro los militares que hayan cumplido 30 años o más de servicios.

CAPITULO IV.

EL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.

A. Origen.

El 10 de febrero de 1992, el Presidente de la República sometió a consideración del H. Congreso de la Unión la Iniciativa de Decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a fin de establecer en México un Sistema de Ahorro para el Retiro que fuera complementario de las pensiones que para este efecto otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a fin de adecuar la normatividad aplicable a dicho Instituto a los depósitos en favor de los trabajadores a través del Sistema de Ahorro para el Retiro, y a los sistemas de crédito a la vivienda.

En la exposición de motivos de la primera Inicitiva señalada, el Ejecutivo Federal manifestó:

"Desde la década de los ochenta, México vivió uno de los episodios más difíciles en su historia económica. El endeudamiento externo excesivo, el desequilibrio fiscal y un

entorno económico internacional desfavorable, ocasionaron que la economía mexicana entrara en crisis durante 1982. En los años subsiguientes, los problemas se manifestaron en inflaciones altas, desaceleramiento en la actividad económica y una caída en el ingreso per capita y en el salario real. Entre otras cosas, esto trajo como consecuencia una disminución en el ahorro interno y, por ende, en la inversión".

"La inversión no es más que la ampliación de la planta productiva del país. Por lo tanto, si ésta no aumenta a un ritmo acelerado, se comprometen las posibilidades de crecimiento económico del país en los años venideros".

"Esto puede demostrarse considerando la experiencia internacional. En comparación con los países de más alto crecimiento económico, las tasas de ahorro e inversión en México son bajas. Entre 1980 y 1990, la inversión en México pasó a representar del 27.0 por ciento del producto interno bruto (PIB) a poco menos del 22.0 por ciento, mientras que la tasa de ahorro interno del país se ubica en la actualidad en alrededor del 21.0 por ciento del PIB. Esto contrasta fuertemente con los países de mayor crecimiento, en los cuales se invierte y ahorra alrededor del 30.0 por ciento del ingreso nacional, lo que da por resultado que el PIB per capita aumente a tasas muy satisfactorias".

"De los anterior, se desprende que es indispensable que México cuente con los recursos suficientes para financiar la expansión de la inversión, de tal suerte que se estimule la actividad económica. En particular, se requiere de ahorro de largo plazo para hacer el financiamiento a plazos mayores".

El Presidente de la República establece claramente el motivo por el cual creyó conveniente enviar esta Iniciativa al Congreso de la Unión, es decir, una de las principales motivaciones por el cual se crea el Sistema de Ahorro para el Retiro es aumentar la inversión en México que permita financiar el desarrollo económico del país en los años venideros.

"El crecimiento económico, a su vez, implicaría una acrecentada demanda de mano de obra, lo que tendería a aumentar el empleo en beneficio de los trabajadores".

"Por otra parte, el Gobierno de la República está consciente de la necesidad de tomar providencias para que los trabajadores actuales puedan mejorar su situación económica al momento de su retiro. Para atender este reclamo social, es necesario que el país cuente con sistemas de ahorro que comprendan a muy amplios sectores de la población y que esten sustentados en una base financiera sólida. Ello permitiría a los trabajadores disponer de mayores recursos al momento de su

retiro".

Vemos pues, que una de las consecuencias inmediatas de aumentar la inversión es en mínima medida un beneficio a los trabajadores y en todo caso será hasta el momento de su retiro, cuando estemos en condiciones de verificar si el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) viene a constituir la seguridad social tan ampliamente esperada.

"Es de tenerse en cuenta también que en México, como en otros países en vías de desarrollo, los trabajadores de escasos recursos gozan de un acceso restringido a los servicios financieros. Puesto que el ahorro de dichos trabajadores es modesto, normalmente no pueden canalizar sus recursos a los instrumentos financieros que ofrecen la mejor mezcla de riesgo y rendimiento. Esto ha orillado a los trabajadores que perciben un ingreso reducido a invertir sus ahorros en instrumento que devengan intereses bajos, a veces negativos en términos reales, o en bienes duraderos no estrictamente indispensables. Sin embargo, es posible crear sistemas de ahorro que permitan superar estos problemas, con la ventaja adicional de que ello aumentaría considerablemente la masa de fondos prestables en el país, facilitando la inversión".

"Por lo antes expuesto, esta Iniciativa propone el

establecimiento de una prestación de seguridad social con carácter de seguro, adicional a las que establece la Ley del Seguro Social, la cual estaría encaminada a la protección y el bienestar de los trabajadores y de sus familiares. Se trata de un seguro de retiro que se incrementaría a través de un sistema de ahorro".

"Este seguro tendría por objeto aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro, mediante el establecimiento de cuentas bancarias individuales abiertas a su nombre en las que los patrones acreditarían tanto las cuotas correspondientes a este nuevo seguro de retiro, como las aportaciones que actualmente se efectúan al fondo nacional de la vivienda".

"La propuesta contenida en la presente Iniciativa es conforme con la intensión manifiesta del Consituyente plasmada en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional, en el sentido de permitir que en la correspondiente Ley reglamentaria se previeran no solo los seguros enumerados en el propio precepto constitucional, sino también cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares'; características que se identifican claramente con la prestación que se propone".

"De aprobarse por esa H. Representación Nacional la presente Iniciativa, se habría avanzado en el desarrollo del principio del derecho social que nos rige, en el sentido de que, en tratándose de garantías, la Ley Fundamental establece los límites mínimos y las leyes que de ella emanan pueden ampliar tales límites en beneficio, en este caso, de los trabajadores".

"Esta Iniciativa plantea, adicionalmente, el tratamiento fiscal que habría de darse a la prestación social que se propone, tanto por lo que hace al aportante como por lo que toca al beneficiario. En consecuencia se reformaría la Ley del Impuesto sobre la Renta con el propósito de que los saldos de las cuentas individuales, así como su actualización periódica y los intereses que generen, estén exentos de dicho impuesto, permitiéndose la deducibilidad total o parcial de las aportaciones para efecto del impuesto sobre la renta, así como precisar que las cantidades que se retiren de dichas cuentas tengan un tratamiento fiscal equivalente al de otras prestaciones laborales o de seguridad social, en favor de los trabajadores".

A partir del 12 de febrero de 1992, se celebró un período extraordinario de sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, durante el receso del Poder Legislativo Federal, en el cual se convocó a Diputados y Senadores para estudiar y resolver las Iniciativas presentadas por el Ejecutivo

Federal.

Las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social (y de Vivienda en el caso de la segunda Iniciativa) de la Cámara de Diputados, que actuó como Cámara de Origen, sostuvieron diversas reuniones de trabajo y conferencias con las respectivas Comisiones de la Cámara de Senadores, que actuó como Cámara Revisora, con el objeto de intercambiar puntos de vista y llegar a acuerdos sobre las modificaciones a realizar.

El texto redactado de la Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, por lo que respecta al Sistema Ahorro para el Retiro, expresa en algunos de sus puntos lo siguiente ³⁰:

"Es claro que la reforma del Estado requiere de fortalecer el esquema de seguridad social como factor indispensable para impulsar el desarrollo y lograr una mayor equidad entre los agentes sociales. Asimismo, es imperativo que la recuperación económica se traduzca en una mejora real en los niveles de vida de nuestra población".

³⁰ *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. LV Legislatura. Año I. Feb. 17 92. No. 3. págs. 49 a 53. 1er. Período Extraordinario.*

"Las Comisiones que suscriben el presente documento consideran oportuna y viable la inclusión de un seguro de retiro, dentro del régimen de seguridad social en nuestro país, considerando que esta medida beneficiará de manera sensible a trabajadores y a núcleos de población con menores ingresos".

"La previsión de un seguro de retiro, responde básicamente a la necesidad de contar con mayores recursos al momento en que cesa la vida laboral de los trabajadores. Es preocupación de esta soberanía que las cantidades que se reciban en ese momento remuneren, en términos reales, el esfuerzo de productividad realizado".

"Constituye la Iniciativa un esfuerzo mutuo de Gobierno y sectores social y privado en aras de una sociedad donde la riqueza se distribuya de una manera más justa".

Las Comisiones Unidas modificaron y adicionaron algunos de los puntos de la presente Iniciativa, dentro de los cuales tenemos:

- Consideraron necesario fortalecer el ejercicio de los derechos de los trabajadores mediante la participación de las representaciones sindicales, cuando éstas existan, de tal suerte que los patrones deberán entregar a dicha representación una relación de las aportaciones hechas en favor de los trabajadores.

- Se modificó el concepto de "fondos privados de pensiones" a que se refería la propuesta de adición del artículo 183-0 a la Ley del Seguro Social, tomando en consideración que no todas las pensiones que otorgan las empresas provienen de "fondos privados de pensiones", sino que pueden derivar de algunas otras formas de previsión social, y para evitar la confusión de que estos fueran exclusivos del sector privado, se substituyó el término por el de "planes de pensiones".

- Se estableció como cantidad mínima de las aportaciones voluntarias que los trabajadores realicen a la subcuenta del seguro de retiro, el equivalente a 5 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, ya que el tope de 10 días que se proponía podría constituir un obstáculo para el propósito general que se pretendía: el hábito de ahorrar. Además los gastos de administración de dichas cuentas podrían volverse muy altos en perjuicio de los trabajadores.

-En caso de que el trabajador no señalara beneficiarios para dichos fondos, se estableció como orden de prelación el previsto en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo.

- Consideraron necesario que se precisara la representación del Instituto Mexicano del Seguro Social en el Comité Técnico del Sistema de Ahorro para el Retiro en atención a su organización tripartita (sector obrero, empresarial y gubernamental). Con esta forma se logra equidad en la

representación, quedando los sectores participantes debidamente acreditados para la mejor vigilancia de los intereses de sus representados.

En cuanto a las modificaciones a la Ley del Impuesto sobre la Renta, las Comisiones estimaron que debían aprobarse ya que se encontraron congruentes con el régimen fiscal aplicable a los ingresos que obtienen los trabajadores por concepto similares. La Iniciativa propuso que no se consideraran ingresos acumulables para el trabajador las cuotas depositadas a su favor en sus cuentas individuales, así como los intereses que generen.

Por último, las Comisiones consideraron adecuado y prudente el régimen transitorio previsto en la Iniciativa ya que el mismo permitirá que los trabajadores, patrones e instituciones de crédito puedan cumplir con las disposiciones que contiene la Iniciativa.

Después de un largo y acalorado debate que se llevó a cabo en la Cámara de Diputados, ésta Iniciativa fue aprobada por mayoría, la cual fue remitida a la Cámara de Senadores para su revisión.

El 24 de febrero de 1992 son publicados en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma y adiciona

diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta y el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores los cuales entrarían en vigor a partir del 1o. de mayo del mismo año.

En vista de que el Sistema de Ahorro para el Retiro sólo beneficiaría a los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social, el Ejecutivo Federal expidió un Decreto por el que establece, en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que esten sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un sistema de ahorro para el retiro.

Dentro de las consideraciones que señala el Ejecutivo para establecer este Decreto son:

"Que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señala que el objetivo más amplio de la política de asistencia y seguridad social, persigue impulsar la protección a todos los mexicanos brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con un manejo responsable y cuidadoso de los recursos destinados a dicho objetivo".

"Que el Ejecutivo a mi cargo tiene dentro de los objetivos de política económica y social, el fomento del ahorro interno para la inversión y el refuerzo de las medidas necesarias para que los trabajadores a su servicio puedan mejorar su situación económica, particularmente al momento de su retiro".

"Que en este contexto, se ha considerado pertinente crear, de manera complementaria, un sistema de ahorro para el retiro, con el fin de aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro".

"Que con el propósito de beneficiar a todos los trabajadores al servicio del Estado, resulta conveniente facilitar el acceso al referido sistema a los Poderes Legislativo y Judicial, para que, en el ámbito de su respectiva competencia, éstos puedan incorporarse al citado sistema".

"Que se estima adecuado establecer un sistema análogo al que el Congreso de la Unión aprobó mediante reformas a la Ley del Seguro Social en el pasado período extraordinario de sesiones".

El Ejecutivo Federal expide este Decreto fundamentandolo en la facultad que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos que a la letra dice:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

De acuerdo a lo anterior observamos que el Ejecutivo Federal sólo puede promulgar y ejecutar las "Leyes que expida el Congreso de la Unión" y éste Decreto no fue expedido por dicho Congreso.

Si bien es cierto que le compete el derecho de iniciar Leyes o Decretos al Presidente de la República en conformidad con el artículo 71 fracción I de la Constitución Política Mexicana, también lo es que éste Decreto requiere de un proceso legislativo de acuerdo al artículo 72 de la ley en mención.

Además, se estableció que el Sistema de Ahorro para el Retiro tiene su fundamento en el artículo 123 constitucional apartado A fracción XXIX, esto es, sólo se encuentra reglamentado para aquellas personas que se encuentran bajo el régimen de la Ley del Seguro Social, y entonces cabría preguntarnos: cuál será

el fundamento constitucional para el establecimiento del Sistema de Ahorro para el Retiro en la burocracia?

De acuerdo a las consideraciones expresadas por el Ejecutivo Federal, de que éste Sistema de Ahorro para el Retiro es similar al que el Congreso de la Unión aprobó mediante reformas a la Ley del Seguro Social, se puede decir que su fundamento es el artículo 123 constitucional apartado A fracción XXIX.

De lo anterior decimos que la deducción es en realidad una aberración, ya que el apartado A no puede regir al apartado B.

Si su fundamento es el artículo 123 constitucional independientemente del apartado, decimos que de acuerdo al artículo 73 constitucional fracción X que a la letra dice:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. ... Para expedir las Leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123".

Luego entonces, el Presidente de la República NO tiene facultades para legislar sobre materia de trabajo, de ahí que podemos decir, que el Decreto por el que se establece, en

favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal que estén sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un sistema de ahorro para el retiro es **INCONSTITUCIONAL**.

Cabe señalar que este Decreto es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1992 el cual entraría en vigor a partir del 1o. de mayo del mismo año.

B. Antecedentes.

Puede decirse que este sistema es nuevo en México, aunque en entrevista de prensa ³¹, el Presidente del Consejo Coordinador Empresarial Nicolás Madáhuar Cámara reconoció que éste sistema ya se tenía planeado desde la firma de la sexta etapa del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico, que estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 1991.

Se habla de que el antecedente más cercano a este sistema es el impuesto en Santiago de Chile por Augusto Pinochet.

³¹ HUCHIM, Eduardo R. El Fondo solo un Complemento. La Jornada. México. Feb. 18 1992. pág. 12.

Pedro Aguirre, gerente de la única administradora gremial de aquel país, en conferencia de prensa reveló que "en Chile se pudo poner en funcionamiento este sistema por la existencia de un gobierno autoritario que marginó a los trabajadores". ³²

Podríamos decir, que de un manera similar este sistema se estableció en México, ya que la celeridad con que se aprobó dicha Inicitiva fue de manera tal que ni siquiera los integrantes del H. Congreso de la Unión pudieron leerlo con detenimiento, ya que los integrantes del grupo mayoritario argumentaron "la urgencia de aceptar dicha Iniciativa ya que los trabajadores tienen prisa por obtener todas las posibles mejoras que les permitan las condiciones económicas del país". ³³

Oscar Alzaga señaló, que se tomara en cuenta que el Sistema de Pensiones en Chile había nacido "cuando los sindicatos estaban sin posibilidades de defensa y se había conculcado el derecho de huelga y de contratación. Había prácticamente una parálisis del movimiento obrero y algo similar se presenta en

³² LOVERA, Sara. Los Trabajadores podrán crear sus propias operadoras del SAR. La Jornada. México. Feb. 27 1992. pág. 10

³³ AVILA GUZMAN, Benjamín. Sesión de Debates del H. Congreso de la Unión (Cámara de Diputados). Versión Estenográfica. Período Extraordinario. Feb. 18 1992. Turno 7. Hoja 3.

"En septiembre de 1990, los directores generales de todos los bancos mexicanos fueron invitados por el Banco de México (Banxico) a conocer el sistema de Pensiones de Chile que serviría como modelo para la elaboración del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Por primera vez en América Latina, este sistema, que fue impuesto en 1980 en esa Nación por un Decreto, se basaba en el concepto de seguro social que sería capitalizado individualmente. A diferencia del sistema mexicano SAR, conceptualizado diez años después, en el seguro chileno se obliga al trabajador y no al patrón a aportar el 20 por ciento de su sueldo al fondo de pensiones".³⁴

Después de esta breve referencia podemos señalar que en cierta manera el Sistema de Ahorro para el Retiro está basado en el Sistema de Pensiones de Chile, aunque claro está, que difiere de él toda vez que las condiciones de nuestro país son particulares y distintas.

³⁴ LOVERA, Sara. Op. Cit.

³⁵ HUFFSCHMID, Anne. Desconocimiento del SAR a horas de su entrada en vigor: banqueros. La Jornada. México. Abr. 30 1992. pág. 47.

La Ley a la que se hace referencia es: Régimen de Previsión Social derivado de la Capitalización Individual. Decreto Ley No. 3,500 publicado en el Diario Oficial de la Federación de Santiago de Chile el 13 de noviembre de 1980.

C. Propósitos.

De acuerdo al planteamiento de la Iniciativa Presidencial, se puede decir que este sistema tiene varios propósitos lo cuales los podemos clasificar de la siguiente manera:

- a). En cuanto a la condición económica del país.
- b). En cuanto a la condición económica de la clase trabajadora.
- c). En cuanto se constituya en una condición de seguridad social.

Trataremos de explicar en que consisten, a nuestro juicio, tales propósitos.

- a). En cuanto a la condición económica del país.

Se podría decir que el propósito inmediato o

primordial es que el país cuente con los recursos para financiar la expansión de la inversión en los años venideros, de tal manera que pueda asegurarse la transición de la economía mexicana de la fase de estabilización a la de crecimiento sostenido, como lo afirma la Iniciativa Presidencial.

Al institucionarse los fondos, se amplían los plazos de la deuda externa del sector público, se otorgan créditos para el financiamiento de obras de infraestructura y consecuentemente se generan nuevos empleos.

La apertura de más de 10 millones de cuentas bancarias originará un mayor acceso de los trabajadores a los servicios financieros, lo que fomentará el impulso del ahorro interno en el país, a fin de aumentar la masa de **Fondos Prestables** en la economía, y a través de esta vía, se facilitara la inversión productiva y el crecimiento económico.

Resulta evidente que el Sistema de Ahorro para el Retiro constituye, ahora, una de las principales fuentes de fondos prestables, es decir, para estimular el crédito y con ello la inversión, a cargo de quien o quienes se dediquen a las actividades productivas o a la prestación de bienes y servicios.

b). En cuanto a la condición económica de la clase trabajadora.

Se sabe que los trabajadores de escasos recursos tienen un acceso restringido a los servicios financieros, por ello uno de los propósitos del Sistema de Ahorro para el Retiro es permitir a este tipo de trabajadores el acceso a instrumentos de ahorro y de inversión, así como a otros servicios bancarios.

Otro objetivo de este sistema es mejorar la situación económica de trabajador al momento de su retiro, el cual será cuando el trabajador tenga 65 años de edad, o bien adquiriera el derecho de retiro en los términos de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Ley del Seguro Social o del fondo privado de pensiones establecido por su patrón, sin perjuicio del derecho a designar beneficiarios para el caso de muerte que asistiría a todos los trabajadores.

El trabajador y sus beneficiarios cuando tengan el derecho, podrán disponer de los fondos, ya sea a través de una pensión vitalicia o en una sola exhibición.

Si el trabajador esta incapacitado temporalmente por un término mayor al permitido por la Ley, podrá retirar hasta el

10 % del saldo de la subcuenta del Seguro de Retiro de su cuenta individual.

Si el trabajador se encontrara desempleado podrá retirar hasta el 10 % del saldo de la subcuenta del seguro de Retiro de su cuenta individual, siempre y cuando dicho saldo no sea inferior a 18 veces el monto de la última aportación y no haya efectuado retiros durante los 5 años inmediatos anteriores a la fecha.

Si bien es cierto que se pretende mejorar la situación económica del trabajador, también lo es que el 2 % mensual sobre el salario de los trabajadores que integra el Seguro de Retiro no es gran cosa; sin embargo, podemos decir, que si hay un beneficio pero este no será evaluado sino hasta el momento en que el trabajador culmine con su actividad laboral o se encuentre en alguno de los supuesto anteriores, para efectuar los retiros que le permite la Ley del Seguro Social o la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

c). En cuanto se constituya en una condición de seguridad social.

Debemos comprender que en este momento no es posible

determinar si el Sistema de Ahorro para el Retiro se basa en los principios de la seguridad social.

En la Iniciativa señalada se denominó a este sistema como un seguro de retiro, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 123 constitucional apartado A fracción XXIX, en el sentido de que la ley reglamentaria podría prevenir además de los seguros enumerados "cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares".

Pero además, dicha fracción señala que la Ley del Seguro Social es de utilidad pública, entendiéndose ésta última como la "utilidad 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".

Si la Ley del Seguro Social es de utilidad pública y pretende otorgar bienestar individual y colectivo a sus agremiados, requiere necesariamente de recursos que los propios seguros que comprende le proporcionan a través de la cuotas obrero-patronales.

Sin embargo en el Sistema de Ahorro para el Retiro

(Seguro de Retiro) la captación de la cuota será a través de la banca (Iniciativa Privada) la cual obtendrá beneficios de dichas aportaciones que en ningún momento será en beneficio de las instituciones de seguridad social.

Además, después de obtener la banca privada considerables ganancias por los depósitos hechos a sus instalaciones, las cuotas recibidas (sin intereses) serán depositadas a más tardar al 4o. día hábil inmediato siguiente al de su recepción al Banco de México, el cual "actuando por cuenta del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, deberá invertir dichos recursos en créditos a cargo del Gobierno Federal".

De lo anterior decimos que la aportación del Seguro de Retiro (Sistema de Ahorro para el Retiro), no es aplicable a la seguridad social como son las aportaciones de los seguros que menciona el artículo 123 constitucional apartado A fracción XXIX y que son: de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y de servicio de guardería en que el Instituto Mexicano del Seguro Social recibe y lleva a cabo el manejo de dichas aportaciones aplicandolas a su propia institución.

A diferencia de las anteriores, las cuotas del seguro de retiro son aplicables para el financiamiento del desarrollo nacional, dándose en especie, que el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no cumplen función alguna que no sea el de prestanombres en la captación, destino y autorización de los fondos del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Asimismo, los supuestos que señala la Ley del Seguro Social y el Decreto del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para que el trabajador retire las aportaciones hechas a su favor no vienen a solventar prácticamente en nada sus problemas económicos, ya que por ejemplo:

"Si un trabajador inicia una relación laboral en 1992, con un salario de \$ 600,000.00 o N\$ 600.00 al mes y quedara desempleado en 1997 con un salario mensual de \$ 1,000,000.00 o N\$ 1,000.00 y puesto que el trabajador sólo puede retirar el 10 % en caso de desempleo, retirará en 1997 la cantidad máxima de \$ 300,000.00 o N\$ 300.00 para que éste y su familia sobrevivan a los problemas que se le presenten.

Pero si este trabajador anteriormente hubiese requerido una incapacidad temporal por más tiempo del permitido por la Ley tendría derecho a retirar el 10 % de su saldo, que se si es poco a los 5 años, lo sería menos antes de esta fecha y

además no podría retirar en caso de desempleo ya que el requisito para retirar en el último supuesto es no haber hecho retiros en 5 años inmediatos anteriores a la fecha".

Así como se presenta este ejemplo, se pueden enumerar infinidad de ellos, pero lo más impresionante sería realizar un ejemplo con aquellas personas que reciben el salario mínimo durante toda su trayectoria laboral.

Siguiendo con nuestro análisis, diremos que a pesar de que este sistema fue aprobado como complementario a las prestaciones existentes otorgadas por la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado mediante el sistema de aportación individual y obligatorio se pretende, en un futuro, que dichas instituciones sólo presten servicios de salud y cedan a la iniciativa privada la parte de pensiones que otorgan.

Antonio del Valle Ruiz, presidente del grupo financiero Prime, señaló al respecto: "en corto plazo se habla de la posibilidad de integrar a los grupos financieros las empresas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones, cuyo objetivo es sustituir las pensiones que actualmente otorga el

Seguro Social".³⁶

No obstante debemos considerar que la Iniciativa estableció como propósitos en cuanto a la seguridad social, el establecimiento de una prestación con carácter de seguro, adicional a las que establece la Ley del Seguro Social, instrumentándose a través de un sistema de ahorro cuyo objetivo es aumentar los recursos a disposición de los trabajadores al momento de su retiro.

Por las razones anteriores, lo único que podemos decir con exactitud es que este sistema es nuevo y sólo a través del tiempo; es decir, en un futuro se podrá determinar el objetivo principal de dicho sistema.

D. Características.

Este sistema al igual que cualquier otro, presenta determinadas características que lo diferencian de los demás.

³⁶ CARDENAS, Lourdes y Georgina SALDIERNA. La modernización bancaria no deberá llevar más de cinco años. La Jornada. México. Oct. 19 1991. pág. 23.

Según nuestro criterio, las características de este nuevo seguro son:

a. **General:** Incluye a todos los trabajadores afiliados a la Ley del Seguro Social y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; sus beneficiarios, los trabajadores del Poder Judicial y Legislativo así como cualquier persona que decida voluntariamente incorporarse al sistema.

b. **Obligatorio:** Las dependencias y entidades del Estado están obligadas a cubrir el importe de las aportaciones equivalentes al 2 % mensual del sueldo de tabulador conforme al puesto y nivel de cada trabajador. El patrón está obligado a cubrir cuotas del 2 % mensual, a la subcuenta del seguro de retiro, sobre el salario base de cotización; además del 5 % que se aporta para el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el cual será depositado en la otra subcuenta del Sistema de Ahorro para el Retiro.

c. **Personal:** Las instituciones de crédito abrirán cuentas individuales a nombre de cada trabajador, las cuales deberán de contener el Registro Federal de Contribuyentes y una clave del banco donde se encuentra la cuenta.

d. **Unico:** Ningún trabajador podrá tener más de una cuenta de ahorro para el retiro.

e. **Periódico:** El entero de las aportaciones se hará por bimestres vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, julio, septiembre y noviembre de cada año.

f. **Fiscalizable:** Las dependencias y entidades del Estado, así como el patrón proporcionaran al trabajador comprobantes expedidos por la institución de crédito en donde se verificará la aportación respectiva. El patrón también tendrá obligación de entregar a la representación sindical una relación de dichas aportaciones. En caso de incumplimiento, el trabajador podrá notificarlo ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así mismo podrá presentar directamente o a través de su representación sindical sus reclamaciones contra las instituciones de crédito ante la Comisión Nacional Bancaria o hacer valer sus derechos en la forma que establece la ley (Ley del Seguro Social). Por lo que respecta al Decreto para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en caso de incumplimiento, el trabajador podrá notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo, además podrá presentar sus reclamaciones contra las instituciones de crédito ante la Comisión Nacional Bancaria

o hacer valer sus derechos en la forma que establecen las leyes.

g. Libertad de manejo: El trabajador podrá en cualquier tiempo, solicitar directamente a la institución de crédito el traspaso a otra institución. También podrá traspasar los recursos de su subcuenta del seguro de retiro a sociedades de inversión administradas por instituciones de crédito, casa de bolsa, instituciones de seguros o sociedades operadoras. Podrá solicitar la contratación de un seguro de vida con cargo a los recursos de su cuenta.

h. Complementario: Este seguro es adicional a los establecidos en la Ley del Seguro Social y en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Se podrá disponer de él en el momento en que se tenga derecho a una pensión de acuerdo a lo establecido en las anteriores leyes o bien en el fondo privado de pensiones establecidos por su patrón.

i. Real: Los saldos de las subcuentas del seguro de retiro se ajustaran periódicamente en función del Índice Nacional de Precios al Consumidor publicados por el Banco de México y causarán intereses a una tasa real no menor del 2 % anual pagaderos mensualmente.

j. Formal: Las cuotas y aportaciones deberán ser entregadas a las instituciones de crédito con la información respectiva para individualizar las cuentas. Esta información será proporcionada a través de formularios standar, independientemente de la institución de que se trate. Los comprobantes expedidos por las instituciones de crédito en que acrediten el entero de las cuotas y aportaciones respectivas deberán tener las mismas características. Para retirar los fondos de las cuentas, el trabajador o sus beneficiarios, deberán solicitarla por escrito a la institución de crédito que lleve la cuenta, acompañado de los documentos que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

k. Flexible: En caso de que el trabajador tenga incapacidad temporal por más del tiempo establecido en la Ley del Seguro Social o en la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tendrá derecho a que se le entregue una cantidad no mayor al 10 % del saldo de su cuenta individual. Si deja de estar sujeto a una relación laboral podrá realizar aportaciones a su cuenta individual, siempre y cuando estas no sean inferiores a 5 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. También podrán retirar de su cuenta individual una cantidad no mayor al 10 % de la misma, siempre y cuando no sea inferior al equivalente de multiplicar por 18 el monto de la última aportación y no haya efectuado retiros durante

los 5 años inmediatos anteriores a la fecha citada. Cuando el trabajador o sus beneficiarios tengan derecho, podrán disponer de los fondos ya sea a través de una pensión vitalicia o en su defecto en una sola exhibición.

E. Naturaleza Jurídica.

Por ser el Sistema de Ahorro para el Retiro un sistema nuevo en nuestro país, no se ha determinado un criterio unificado sobre su naturaleza jurídica.

Es por ello que a continuación hacemos mención de las diferentes opiniones que sobre la naturaleza de este sistema han surgido:

- a. Es un fondo para promover el crédito y la inversión.
- b. Es un recurso para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad social.
- c. Es un sistema de control de aumentos salariales.
- d. Es el inicio para privatizar la seguridad social.
- e. Es un seguro.
- f. Es un impuesto.

a. Es un fondo para promover el crédito y la inversión.

El sistema de ahorro para el retiro es un ahorro interno a largo plazo, el cual viene a suplir la deficiencia que en esta materia tiene nuestro país fomentando a la vez el aumento de la inversión en México. De esta manera se asegurará la transición de la economía mexicana de la fase de estabilización a la de crecimiento sostenido. Esta opinión es dada por el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos para establecer dicho sistema.

b. Es un recurso para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad social.

"El sistema de ahorro para el retiro permitirá fortalecer las instituciones de seguridad social y llevar la justicia a los trabajadores de México". ³⁷ Opinión argumentada por el Ejecutivo Federal al inaugurar el décimosegundo Congreso Ordinario de la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

³⁷ BECERRIL, Andrea. Con hechos se fortalece la seguridad social. La Jornada. México. Feb. 25 92. pág. 13.

Por otra parte Miguel Angel Saenz Garza señala:
"Este sistema tiene como finalidad incrementar las prestaciones de seguridad social de los trabajadores inscritos en el Instituto Mexicano del Seguro Social, revitalizar la seguridad social como concepto revolucionario y establecer otro mecanismo tendiente a mejorar la calidad de vida de lo trabajadores y sus familias".³⁸

c. Es un sistema de control de aumentos salariales.

"Debido a que el sistema de ahorro para el retiro es una aportación patronal el objetivo de éste es en realidad disminuir o mantener a la baja los salarios por un periodo prolongado".³⁹ Opinión dada por el diputado Raúl Alvarez Garín durante el exámen de la Iniciativa en la Cámara de Diputados.

³⁸ SAENZ GARZA, Miguel Angel. Sesión de debates del H. Congreso de la Unión (Cámara de Diputados). Versión Estenográfica. 1er. Período Extraordinario. LV. Legislatura. Feb. 18 92. Turno 15. Hoja 1.

³⁹ LOVERA, Sara. *Op. cit.*

d. Es el inicio para privatizar la seguridad social.

"El que la banca privada maneje los recursos de utilidad pública responde al 'modelo privatizador' del régimen. Este modelo privatizador forma parte de la filosofía del grupo gobernante que apuesta todo a la privatización de la economía: ahora incluida la seguridad social".⁴⁰ Opinión señalada en la Cámara de Senadores por el senador Roberto Robles Garnica.

e. Es un seguro.

El Sistema de Ahorro para el Retiro es una prestación de seguridad social, con carácter de seguro, adicional a las que establece la ley del Seguro Social, la cual está encaminada a la protección y bienestar de los trabajadores y de sus familiares. Se trata de un seguro de retiro que se instrumenta a través de un sistema de ahorro. Opinión dada por el Ejecutivo Federal en la exposición de motivos de dicha Iniciativa.

⁴⁰ UREÑA, José. Aprueba el senado reformas a las leyes del IMSS e ISR. La Jornada. México. Feb. 22 92. pág. 11

f. Es un impuesto

"El Sistema de Ahorro para el Retiro, mas que previsión social, es un 'impuesto disfrazado' que demuestra la habilidad del Ejecutivo para evitar que dicha carga fiscal pudiera ser combatida por los particulares".⁴¹Esta afirmación es señalada por la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEEX).

⁴¹CARDENAS, Lourdes. "Impuesto disfrazado", el ahorro para el retiro. La Jornada. México. May 7.92. pág. 35

CONCLUSIONES

1.- Los conceptos de seguridad social, previsión social, seguro social y asistencia social son diferentes en esencia y estructura intrínseca, aunque sus objetivos tiendan a proteger al ser humano.

2.- La seguridad social es un conjunto de acciones e instituciones que buscan la protección de todos los individuos de la colectividad ante cualquier contingencia que puedan sufrir, y busca además su desarrollo en los aspectos físico, psicológico, moral, económico, social y cultural.

3.- En la época prehispánica se considero que el Estado es quien debe otorgar seguridad social a sus habitantes.

4.- A pesar de que a través del tiempo han existido documentos que señalen que se otorgaba seguridad social a la población, no es sino hasta el presente siglo en que esta disciplina empieza a dejar sus primeras huellas, esto es, a partir de la aprobación del texto del artículo 123 constitucional denominado "Del Trabajo y de la Previsión Social".

5.- La fracción XXIX del artículo 123 constitucional ha tenido diversas reformas y en la actualidad se encuentra señalada en el apartado A de dicho precepto, la cual es el fundamento legal de la seguridad social en México.

6.- Considero que es necesario incluir un capítulo especial de seguridad social para toda la población ya que lo señalado en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional apartado A. va más allá de un contrato de trabajo al indicar que los seguros que comprende van encaminados también a los "no asalariados y otros sectores sociales". De esta manera podríamos hablar de una seguridad social integral: por un lado la seguridad de los trabajadores según lo señala el artículo 123 constitucional y por otro lado la seguridad de los "no asalariados y otros sectores sociales" formando en conjunto la totalidad de la sociedad mexicana.

7.- Las principales instituciones de seguridad social en nuestro país son: el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

8.- Los riesgos protegidos por dichas instituciones son: riesgos de trabajo, enfermedades no profesionales, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte, maternidad, guarderías, retiro y jubilación.

9.- El Decreto expedido por el Ejecutivo Federal en marzo de 1992 en el que establece el Sistema de Ahorro para el Retiro a favor de los trabajadores que se encuentran bajo el régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es

Inconstitucional , toda vez que se desprende del artículo 73 constitucional, que solo el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 constitucional.

10.- El antecedente del sistema de ahorro para el retiro es el Régimen de Previsión Social derivado de la Capitalización Individual. Decreto Ley 3,500 publicado en el Diario Oficial de la Federación de Santiago de Chile el 13 de noviembre de 1980, aunque difiere de él, toda vez que las condiciones de nuestro país son distintas y particulares.

11.- El propósito inmediato del sistema de ahorro para el retiro es que el país cuente con recursos para financiar la expansión de la inversión en los años venideros, de tal manera que se asegure la transición de la economía mexicana de la fase de estabilización a la de crecimiento sostenido.

12.- La Ley del Seguro Social es de utilidad pública, según lo señala el artículo 123 constitucional apartado A fracción XXIX, por lo tanto lo que es de utilidad pública no puede ser administrado por el sector privado como sucederá en el sistema de ahorro para el retiro, de ahí que dicho sistema sea inconstitucional.

13.- El Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no cumplen función alguna que no sea el de prestanombres en la capatación, destino y autorización de los

fondos del sistema de ahorro para el retiro.

14.- A pesar de que el sistema de ahorro para el retiro es complementario a las prestaciones que establece la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se pretende que en un futuro estas instituciones solo presten servicios de salud y cedan a la iniciativa privada la parte de pensiones que otorgan.

15.- Las características de este sistema son: general, obligatorio, personal, periódico, fiscalizable, libertad de manejo, complementario, real, formal y flexible.

16.- Por ser el sistema de ahorro para el retiro un sistema nuevo, no se ha establecido un criterio unificado sobre su naturaleza jurídica, y será en el futuro cuando estemos en posibilidades de decir con exactitud cual es en realidad dicha naturaleza y cuales son realmente los propósitos del referido sistema.

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

- 1.- ALONSO OLEA, Manuel. Instituciones de Seguridad Social. 5a. ed. Madrid. Instituto de Estudios Políticos. 1977.
- 2.- ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. México. Porrúa. 1972.
- 3.- BARRAGAN RODRIGUEZ, Juan. Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista. México. 1946.
- 4.- BONILLA MARIN, G. Teoría del Seguro Social. México. Unión Distribuidora de Editores. 1945.
- 5.- BRICENO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. México. Harla. 1987.
- 6.- CAUDILLO, Tomás. Manual de Procedimientos del Seguro Social e INFONAVIT. 2a. ed. México. IMSS. 1981.
- 7.- COHEM, Nohemí y Catherine MACOTELE. La Seguridad Social en el Proceso de Cambio Internacional. México. IMSS. 1980.
- 8.- COHEM, Nohemí y Sara GUTIERREZ. Trabajadores y Seguridad Social de América Latina. México. IMSS. 1981.
- 9.- CORDINI, Miguel A. Derecho de la Seguridad Social. Buenos Aires. Ed. Eudeba. 1966.
- 10.- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 12a. ed. México. Porrúa. 1990. t-I.
- 11.- CUEVA, Mario de la. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 4a. ed. México. Porrúa. 1986. t-II.
- 12.- DELGADO MOYA, Rubén. El Derecho Social del Presente. México.

Porrúa. 1977.

- 13.- EPSTEIN, Abraham y Arthur J. ALTMAYER. La Seguridad Social. OIT. 1958.
- 14.- FERRERI, Francisco de. Los Principios de la Seguridad Social. 2a. ed. Buenos Aires. Ed. Palma. 1972.
- 15.- GARCIA CRUZ, Miguel. La Seguridad Social en México. México. Ed. Costa-Amic. 1972. t-I.
- 16.- GARCIA GARCIA, Fernando Augusto. Fundamentos Eticos de la Seguridad Social. s/n ed. México. UNAM. 1973.
- 17.- GONZALEZ DIAZ, Lombardo Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. México. UNAM. 1973.
- 18.- GONZALEZ RAMIREZ, Manuel. La Revolución Social en México. 2a. ed. México. Fondo de Cultura Económica. 1975.
- 19.- GUERRERO, Euquerio. Manual del Derecho de Trabajo. 9a. ed. México. Porrúa. 1977.
- 20.- JARACH, Dino. Problemas Económicos Financieros de la Seguridad Social.
- 21.- MENDIETA Y NUREZ, Lucio. El Derecho Social. México. Porrúa. 1967.
- 22.- NETTER, F. La Seguridad Social y sus Principios. Tr. de Julio Arteaga. México. IMSS. 1982.
- 23.- POBLETE TRONCOSO, Moisés. El Derecho del Trabajo v la Seguridad Social en Chile. Santiago de Chile. Ed. Jurídica. 1946.
- 24.- RAMOS, Eusebio y Ana Rosa TAPIA ORTEGA. Nociones del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. México. Ed. Pac. 1986.

- 25.- RUIZ MASSIEU, Mario. Temas del Derecho Agrario Mexicano. México. UNAM. 1981.
- 26.- SANCHEZ HERNANDEZ, Faustino y Lorenzo SANDOVAL TORALES. Legislación laboral y Seguridad Social. México. Ed. Trillas. 1981.
- 27.- TENA SUCK, Rafael y Hugo Italo MORALES SALDANA. Derecho de la Seguridad Social. 2a. ed. México. Ed. Pac. 1992.
- 28.- TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. México. Porrúa. 1978.
- 29.- TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de la Seguridad Social en México. México. UNAM. 1977.
- 30.- TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. 5a. ed. México. Porrúa. 1980.

L E G I S L A C I O N

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Porrúa. 1992.
- 2.- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. México. Porrúa. 1991.
- 3.- Ley del Seguro Social. México. Ed. Alco. 1992.
- 4.- Decreto Ley 3,500. Santiago de Chile. 1990.

H E M E R O G R A F I A

- 1.- *Diario Oficial de la Federación del 24 de febrero , 27 de marzo. 30 de abril, 4 de mayo y 11 de mayo de 1992.*
- 2.- *Diario de los Debates del H. Congreso de la Unión. México. 1992.*
- 3.- *Periódico La Jornada de diferentes fechas. México.*